

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE PLÉBISCITE INTERNATIONAL

ÉTUDE HISTORIQUE ET CRITIQUE DE DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 18 juin 1920, à 2 heures

PAR

J. GIROUD

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Président : M. DE LA PRADELLE, Professeur.

Assesseurs : { MM. WEISS, Professeur.
BASDEVANT, Agrégé.

LE PUY

IMPRIMERIE PEYRILLER, ROUCHON & GAMON

23, BOULEVARD CARNOT, 23

1920

LE PLÉBISCITE
INTERNATIONAL

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE PLÉBISCITE INTERNATIONAL

ÉTUDE HISTORIQUE ET CRITIQUE DE DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 18 juin 1920, à 2 heures



PAR

J. GIROUD

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Président : M. DE LA PRADELLE, Professeur.

Assesseurs : { MM. WEISS, Professeur.
BASDEVANT, Agrégé.

LE PUY

IMPRIMERIE PEYRILLER, ROUCHON & GAMON

23, BOULEVARD CARNOT, 23

—
1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE.

INTRODUCTION

Le Plébiscite International est l'acte juridique par lequel la validité d'une cession de territoire est subordonnée à l'assentiment de la majorité de la population du territoire cédé.

Les Etats qui traitent d'un changement territorial, en se conformant aux principes du Droit international, sont parfaitement libres de stipuler une condition de plus à la validité de la cession. Ils peuvent notamment prévoir que leur convention ne tiendra que si une troisième volonté se manifeste conformément à la leur, à savoir celle de la population du territoire cédé.

Mais est-ce qu'il ne dépend que de ces deux contractants que cette troisième manifestation de volonté soit nécessaire ? Est-ce qu'elle ne s'impose pas d'elle-même, bon gré mal gré, à l'efficacité juridique de leur opération ?

La question est donc de savoir si les habitants du territoire cédé ont un droit à revendiquer. La théorie du Plébiscite le leur reconnaît. Elle a pris aujourd'hui une certaine importance ; d'autres théories, plus larges, l'enveloppent, qui ont acquis avec la guerre un grand développement.

C'est pourquoi il importe de faire une enquête minutieuse auprès des faits, qui peuvent présenter une analogie

plus ou moins grande avec le Plébiscite International, auprès des idées qui furent contemporaines de ces faits, pour rechercher dans l'enchaînement historique la cause de l'apparition de cette théorie et pour se rendre compte de son fondement véritable et poser les règles de son application pratique.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DU PLÉBISCITE INTERNATIONAL

CHAPITRE PREMIER

Avant la Révolution française.

§ 1^{er}. — *L'antiquité.*

Tant d'idées philosophiques, morales et juridiques nous viennent de l'antiquité grecque et romaine, qu'il semble nécessaire, pour l'étude de toute institution moderne, de remonter à cette époque. Toutefois en ce qui concerne la théorie du plébiscite international, il est impossible d'en retrouver la moindre trace dans cette période de l'histoire de l'humanité.

Dans le monde antique, au début, les hommes étaient répartis dans une multitude de petites communautés à la fois politiques et religieuses que l'on appelaient des « Cités ». Dans ces cités, ce fut d'abord la caste sacerdotale qui domina. Cette prééminence engendrait un exclusivisme farouche et la haine de l'étranger. Fondée par les dieux, la cité restait immuable dans le cadre primitif ainsi traité; en dehors d'elle, il n'y avait que des barbares; vaincues et soumises par la force, les autres cités ne rentraient pas dans la communauté religieuse et politique qui était victorieuse, mais devenaient simplement des sujets. C'est ainsi que Rome étendit son empire par la force, sans agran-

dir la cité romaine, plaçant dans les provinces conquises, des « Procuratores », qui les exploitaient au nom du peuple romain. Il n'y avait aucun droit commun entre vainqueurs et vaincus, pas plus qu'avant la défaite, entre cités rivales. La force était l'argument suprême devant lequel tous s'inclinaient. Cependant, certaines formes étaient respectées; voici un exemple, tiré de Tite-Live, dans lequel, pour la soumission d'un peuple à Rome, le peuple collatin, il semble que l'on ait eu le sentiment qu'il existait un droit entre les Etats : « Le roi s'adressant aux députés, leur demanda : « Etes-vous les députés et les orateurs envoyés par le peuple collatin, pour vous mettre, vous et le peuple collatin, en ma puissance? — Oui. — Le peuple collatin a-t-il le droit de disposer de soi? — Il l'a. — Donnez-vous pour être en mon pouvoir et en celui du peuple romain, vos personnes et le peuple collatin, la ville, les champs, les eaux, les limites, les temples, les meubles, toutes les choses divines et humaines? — Nous les donnons. — Alors, j'accepte » (1).

Par suite ce peuple devient la chose du peuple romain; tel est l'objet du contrat : la liberté de disposer d'eux-mêmes n'est reconnue aux Collatins que pour en stipuler l'anéantissement total. Ils ne deviennent même pas citoyens Romains; il ne s'agit pas là d'une annexion, mais d'une sujétion, d'une « deditio ». Si dans les formes, le droit romain semble accorder l'existence d'un libre vouloir des peuples, dans l'esprit, révélé par l'objet même du contrat, du moment qu'il admet qu'une volonté libre puisse à ce point se suicider, il ne lui reconnaît qu'une existence purement formelle. La « deditio » au peuple romain était en somme la consécration du droit du plus fort, et sa formule contradictoire avec son objet ne peut s'expliquer que par le caractère très formaliste du droit romain.

Peu à peu, les croyances religieuses primitives s'effacèrent. La caste religieuse cessa d'être dominante, et la cité, fondée par les dieux, expression de la religion originaires tombée dans l'oubli, cessa d'être le cadre dans lequel les hommes étaient enfermés. Il leur devint alors indifférent d'appartenir à telle ou telle cité. La conquête romaine en fut facilitée. D'autre part

(1) Tite-Live, I, ch. xxxviii.

les peuples conquis n'eurent plus qu'une ambition : devenir citoyen romain pour acquérir les droits que leurs vainqueurs gardaient jalousement pour eux seuls.

Ils y réussirent finalement lorsque les empereurs en comprirent la nécessité pour les besoins de leur administration.

Jamais, au cours de cette longue évolution historique qui aboutit à la constitution d'un état unique, englobant tout le monde connu, il ne s'éleva une protestation quelconque contre cet asservissement de peuples de langue et de civilisation différentes par un seul d'entre eux.

Pourtant après la disparition des premières croyances, les philosophes avaient répandu des principes nouveaux. Déjà ils avaient proclamé des dogmes de liberté politique, qui sont à la base de la civilisation moderne.

Les Sophistes enseignaient aux Grecs que pour gouverner un Etat, il ne suffit plus d'invoquer les vieux usages et les lois sacrées, mais qu'il faut persuader les hommes et agir sur des volontés libres.

Pour Aristote, l'Etat n'est pas autre chose qu'une association d'êtres égaux recherchant en commun une existence heureuse et facile.

Voici où ces prémisses conduisaient les Anciens : « Zenon, dans son traité sur le gouvernement, s'est proposé de nous montrer que nous ne sommes pas les habitants de tels dèmes ou de telle ville, séparés les uns des autres par un droit particulier et des lois exclusives, mais que nous devons voir dans tous les hommes des concitoyens, comme si nous appartenions tous au même dème et à la même cité ».

Aucune diversité irréductible, ni aucun sentiment particulariste n'existait dans les faits, qui pût empêcher les penseurs de s'orienter vers l'idée d'une république universelle, et malgré leurs principes libéraux ils n'étaient pas choqués par l'œuvre de violence de Rome, œuvre qui n'était en vérité que la réalisation de leur doctrine. La raison, universelle et absolue, condamnait au contraire tout patriotisme local. Et comme ce patriotisme n'existait pas, on comprendra que dans l'antiquité, la théorie du plébiscite qui, a pour but de défendre précisément un sentiment particulariste, national, n'ait pas eu l'occasion de naître, malgré que les idées des Anciens quant au

fondement de l'Etat et de la souveraineté aient été parfois si près des nôtres.

Ce fut précisément une des principales causes de la décadence de l'empire romain, que cet absence de tout patriotisme. « On est citoyen du monde; mais le monde n'est pas une patrie ». Le seul lien entre les hommes, c'est le trône de l'empereur; que ce trône vienne à s'écrouler, chacun se retrouve isolé. C'est pourquoi les Barbares furent si facilement vainqueurs du Colosse romain.

§ 2. — *La féodalité.*

Sous le choc des invasions barbares, l'empire romain s'écroule, et avec lui tout le système politique construit par ses juriconsultes, qui consistait en une vaste unification des peuples dans un état mondial. Avec les barbares, le cosmopolitisme du temps des Césars est remplacé par le système de la personnalité des lois, basé sur la différence des races. Un monde nouveau commence, d'où sortiront peu à peu les nations modernes.

Les Etats, en Europe, ne se sont formés que par une lente évolution, résultat de mille circonstances historiques, où les influences extérieures eurent une part aussi grande que la volonté des hommes.

C'est le fait capital qui est la source des institutions et des théories du droit international moderne. Il est incontestable que dans cette nouvelle organisation des peuples, il va naître des questions nouvelles, celle notamment des transferts de territoire entre les nations. Comment apparaîtra le problème particulier qui nous intéresse : celui du droit à reconnaître aux habitants vivant sur les territoires cédés?

Il importe de retracer rapidement les étapes de cette évolution du droit public.

Le démembrement de l'empire de Charlemagne marque l'échec d'un suprême essai de restauration d'une autorité politique universelle. En l'absence d'un pouvoir public capable de garantir la paix, chacun n'eut plus à compter que sur lui-même; mais la nécessité de pourvoir à leur sécurité, fit de nouveau

s'unir les hommes. Il se forma en Europe une multitude de pactes d'assurance mutuelle : un homme apportait à un autre plus puissant, sa personne, sa terre et ses gens, en échange d'une protection contre la violence. Il déclarait tenir sa terre d'une libre concession du seigneur ; il s'engageait à servir son suzerain ; en échange ce dernier contractait l'obligation de le défendre et de lui garantir la possession du fief, de la terre qu'il ne tenait plus que sous réserves de l'« hommage ». Tel fut l'origine et l'essentiel du système féodal. Personne ne put rester isolé, et une chaîne indéfinie de tenures se constitua dans la carence des empires politiques solides. Le seigneur auquel de plus faibles se liaient devenait lui-même le vassal d'un plus puissant que lui. Ce régime était une vaste hiérarchie contractuelle, dans laquelle la notion de l'Etat à la Romaine, être collectif, maître absolu, incarné dans la personne du prince s'était profondément altérée ; les prérogatives du pouvoir royal s'étaient émiettées entre mille seigneurs petits et grands.

Mais dans le cadre géographique où s'étendait autrefois la Gaule, ce régime se heurta à un sentiment populaire qui lui était contraire « le rôle plastique du souvenir gaulois dans la formation de notre patrie est immense » (1). Là vivaient des populations aux traditions communes et qui aspiraient confusément à former un tout cohérent, une nation.

De plus les successeurs de Charlemagne subsistaient dans le monde féodal, conservant le souvenir de la grandeur disparue de leur prédécesseur. Aidés par les aspirations nationales, ils tentent de reconquérir les prérogatives royales perdues. « La politique des Capétiens, considérée dans sa suite et dans sa tradition a eu deux objets principaux : à l'intérieur, former une nation homogène et un état cohérent ; à l'extérieur : assurer par de bonnes frontières, l'indépendance de la nation et la puissance de l'Etat. Les rois, qui avaient répondu aux aspirations nationales en fondant l'état, y répondirent également en fondant la grandeur de la France en Europe » (2). L'œuvre des Capétiens, ce fut donc une double conquête : conquête à l'intérieur sur les seigneurs, à l'extérieur sur des suzerainetés rivales.

(1) René Johannet, *Le principe des nationalités*, p. 43.

(2) A. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, p. 244, première partie.

Il importe de bien distinguer les transferts de territoires qui s'opèrent à l'intérieur des limites jusqu'où s'étendait la suzeraineté au moins nominale des rois : ils consistent en des acquisitions de fiefs par le roi, en des agrandissements de son propre domaine féodal aux dépens des seigneurs ses vassaux, et n'intéressent que le droit public interne. Au contraire les modifications de frontières, au profit ou aux dépens d'autres souverains égaux du roi de France, intéressent le droit international, et c'est à leur sujet seulement, que nous pouvons espérer trouver des applications d'une théorie du plébiciste. Il est certain que les conceptions qui dictèrent la conquête intérieure, inspirèrent également la conquête extérieure. Tant que la conception de l'Etat moderne n'est pas triomphante, on ne distingue pas nettement les principes du droit public interne, des principes du droit entre Etats.

Or pour la reconstitution de la souveraineté royale à l'intérieur les Capétiens utilisèrent d'abord les principes du régime féodal. Toutefois, ces principes n'auraient pas suffi pour construire un système politique nouveau. La tradition impériale romaine, les conceptions scolastiques leur fournirent d'autres principes élaborés par de fidèles auxiliaires, les légistes.

Mais le plus ferme appui, ils le trouvèrent dans les aspirations nationales qui, dans le cadre de l'ancienne Gaule, concourraient à la formation d'une communauté politique homogène, par réaction contre le morcellement féodal.

Tel est le sens général de l'évolution historique qui présida à la formation de la nation française. Nulle part ailleurs en Europe, on ne trouve le même faisceau d'aspirations nationales, aidé par un concours de circonstances aussi favorables. C'est pourquoi la France resta longtemps le seul groupe politique où les revendications territoriales, pour beaucoup, furent en même temps des revendications nationales. Or il est tout à fait remarquable, que c'est précisément à propos de la formation du royaume de France que nous trouvons des exemples de cessions de territoires où il est fait appel à l'assentiment des populations.

Premières protestations à propos de transferts de territoire.

Parmi tous les remaniements territoriaux qui intéressent le royaume de France à cette période de son histoire qui va des premiers Capétiens à Henri IV, ceux à propos desquels on remarque une manifestation de la volonté des populations, ne méritent pas tous également de retenir notre attention.

Pour une recherche méthodique, en vûe d'une théorie du plébisciste, ils doivent être rangés en plusieurs catégories.

Que dire d'abord de ceux à propos desquels on ne consulta pas la population des territoires cédés mais toute la nation.

« En 1359, le roi Jean captif de l'Angleterre, désireux de mettre un terme aux maux de la France et de recouvrer sa liberté, signe à Londres un traité désastreux pour la France. Par ce traité il abandonne à Edouard, la Normandie, la Saintonge, l'Agenais, le Bigorre, le Périgord, le Limousin, le Quercy, le Poitou, l'Anjou, le Maine, la Touraine, le Ponthieu, Boulogne et la suzeraineté de la Bretagne. C'est la cession de la moitié occidentale du royaume. Malgré les mauvaises conditions dans lesquelles se trouvaient le roi Jean pour signer le traité de Londres, celui-ci n'en contient pas moins une clause d'après laquelle il devra être soumis à la ratification des Etats (Article 20 du traité) ».

Dès que le texte du traité eût été apporté à Paris, le régent convoqua aussitôt les gens d'église, les nobles, les députés des bonnes villes. Le 25 mai 1359, Guillaume de Dorman, avocat du roi au Parlement, lut le traité de paix qui divisait le royaume en deux parties pour en livrer une aux Anglais. Les Etats repoussèrent le traité comme n'étant ni passable ni faisable, et dans leur patriotique enthousiasme « ordonnèrent de faire bonne guerre aux Anglais (1) ».

En 1420, « fut signé le traité de Troyes qui promettait à Henri V la succession au trône, l'investissait de la régence, déclarait le dauphin déchu de tous ses droits et réunissait à jamais la couronne de France à celle d'Angleterre. Toutes abso-

(1) E. Solière, *Le Plébiscite dans l'Annexion*, thèse, Paris, 1901, page 19.

lues que fussent ces déplorables stipulations, le traité devait être soumis à la ratification des Etats des deux royaumes (art. 24) (1) ».

Voilà des documents pour une théorie des pouvoirs respectifs du Gouvernement et des représentants de la Nation en ce qui concerne la conclusion des traités. Au point de vue d'une théorie du Plébiscite International, ils ne nous apportent aucune lumière. Cependant les Etats Généraux auraient pu recourir à quelque argument juridique tiré du Droit des Gens, pour faire remontrance au Roi de ce qu'il cédait des territoires sans en consulter les habitants. En fait il n'en fut rien.

D'autres fois, ce furent les habitants eux-mêmes des provinces aliénées qui firent entendre une protestation. Cette espèce se rapproche davantage de l'hypothèse que nous étudions. Mais toutefois, de telles protestations ne sont guère de nature à nous éclairer, car elles ne font appel à aucun principe juridique. Elle ne sont que l'expression du sentiment national auquel violence est faite.

Lorsqu'en 1173, Raymond V de Toulouse fut contraint de prêter hommage à Henri II d'Angleterre, duc d'Aquitaine, il se produisit un mouvement de révolte parmi la population. Depuis 1159 on avait pu juger d'ailleurs de la dévotion des seigneurs locaux pour le Roi Louis VII. La preuve la plus explicite de cet état d'esprit nous est fournie par une lettre d'Ermengarde, vicomtesse de Narbonne au roi de France pour protester contre le démembrement. Elle fait part de son désespoir que tous ses compatriotes partagent, depuis la Garonne jusqu'au Rhône. « Ils répugnent à voir passer sous la souveraineté d'autrui une terre libérée par la royauté (2) ».

« Deux siècles avant Jeanne d'Arc, Saint Louis tourmenté par un scrupule, décida de restituer à Henri II d'Angleterre des provinces gagnées trop facilement par son père, à son avis du moins. Croit-on que les Français d'alors, Limousins, Périgourdins, gens du Quercy et du Saintongeais, ainsi transférés à un suzerain nouveau acceptèrent sans murmurer la décision qui les détachaient de la Patrie? Non. Ils conçurent contre le roi

(1) E. Solière, *op. cit.*, page 21.

(2) René Johannet, *op. cit.*, p. 42.

un ressentiment profond qui s'exprima par la vengeance la plus piquante qu'on puisse exercer contre un Saint. Une chronique manuscrite, citée par Maximin Deloche nous l'atteste : « De laquelle pais les Périgourbins et leur marchisans (voisins), se trouvèrent si marris, qu'ils n'affectionnèrent oncques puis le roi... et encore aujourd'hui, à cette cause, ès marches de Périgort, Quercy et autres d'environ, jaçoit (quoique) Saint Louis soit saint canonisé par l'Eglise, néanmoins ils ne le réputent pour saint, et ne le festoient point, comme on fait ès autres lieux de France (1). »

En vertu du traité de Brétigny, la forteresse de la Rochelle devait être livrée aux Anglais. Les bourgeois déclarèrent qu'ils « avaient plus cher à être taillés de la moitié de leur chevance qu'ils fussent ès mains des Anglais ». Les plus notables disaient « nous avouerons les Anglais des lèvres mais le cœur n'y sera ja ». De même lors de la livraison de bien d'autres provinces, cédées en vertu du même traité, notamment dans le comté de Grimes, à Ponthieu, dans le Quercy, dans le Rouergue, les Anglais se heurtèrent à des résistances analogues. A Cahors, les habitants pleuraient. Les Etats du Rouergue discutèrent trois fois avant d'obéir.

Quel était le fondement juridique de ces résistances, aucune de ces protestations ne nous l'indique. Mais, en revanche dans des circonstances identiques, des seigneurs que le roi de France déliait de sa suzeraineté au profit d'un prince étranger, trouvèrent des arguments proprement juridiques.

Lors de l'exécution du traité de Brétigny, les seigneurs du Languedoc (2), du Périgord et de Comminges, « s'émerveillèrent de la souveraineté à laquelle le roi de France renonçait sans leur aveu ». De même, un seigneur dont le fief faisait partie du comté de Grimes refusa de se reconnaître vassal du roi d'Angleterre. En effet dans le système féodal, le fief n'était que l'accessoire d'un contrat éminemment personnel entre le seigneur

(1) Johannot, *op. cit.*, p. 41.

(2) Froissart, Chroniques, L. I, ch. CXLI : « Si ne fut mie sitost fait, car plusieurs seigneurs en la Languedoc ne voulurent mie de premier obeir, ne eux rendre au roi d'Angleterre, combien que le roi de France les quittât de foy et et d'hommage... et disoient les aucuns qu'il n'appartenait mie à lui à quitter, et que par droit il ne le pouvait faire ».

et le vassal. En conséquence il était inaliénable, tant que le contrat n'était pas rompu. Si le vassal ne pouvait aliéner le droit qu'il avait sur le fief, le seigneur ne pouvait non plus aliéner les prérogatives de sa seigneurie féodale ; c'eût été en quelque sorte aliéner les vassaux qui en dépendaient, en transférant leur hommage à un autre seigneur.

Or la reconstitution du pouvoir Royal s'opéra bien aux dépens de la féodalité, mais aussi grâce à elle, c'est-à-dire en utilisant ses principes. C'était donc sur le droit public alors en vigueur que les seigneurs vassaux du roi de France fondaient leur opposition à une cession faite au mépris de leur volonté. Le droit féodal semblait ainsi logiquement destiné à fournir un apport sérieux à la théorie du plébiscite. En effet, quel usage les Capétiens firent-ils de ce droit pour asseoir leur souveraineté monarchique ? Ils se substituèrent peu à peu aux seigneurs par divers procédés (1) et devinrent progressivement les suzerains directs des vassaux de ces derniers ; par suite le lien entre le roi et chaque province d'où l'ancien seigneur avait disparu, n'était pas différent du lien féodal, qui existait primitivement entre le seigneur originel et la province.

Mais, en réalité, lorsque les seigneurs eurent tous perdu leurs prérogatives, est-ce que la notion contractuelle du lien féodal vivait toujours ? Dans le régime féodal lui-même, le fief « devint librement aliénable, et c'est ce que constataient les auteurs des ^{xiii}^e et ^{xiv}^e siècles en disant que tous les fiefs en France étaient patrimoniaux. Cette transformation n'était d'ailleurs que le résultat d'une loi naturelle, qui agit partout et toujours là où aucune restriction législative ne vient arrêter son action. Le droit sur la terre tend naturellement à se rapprocher de la propriété pleine, c'est-à-dire à conquérir la perpétuité et la liberté ; la tenure tend insensiblement à se transformer en propriété libre et absolue ». « En ce qui concerne spécialement les droits du seigneur, là aussi la patrimonialité prit le dessus (2) ». Déjà, avant le roi, le seigneur pouvait aliéner ses vassaux sans leur consentement.

C'est donc à une conception tout à fait contraire au droit des

(1) Voir/Esmein, *Cours élémentaire d'Histoire du Droit Français*, p. 313.

(2) Esmein, *Cours d'Histoire du Droit*, 1903, p. 194 et *op. cit.*, p. 210.

habitants des territoires cédés qu'aboutira la notion du lien féodal. C'est qu'en effet l'idée de contrat disparaît pour faire place à celle de patrimonialité. Et lorsqu'il n'y eut plus en France de fiefs véritables, les rois devenus des monarques absolus, revendiquèrent précisément cette idée de la patrimonialité des fiefs, pour transférer par succession, mariage, donation ou autrement, terres et habitants, comme du vil bétail. Si d'autres principes furent alors invoqués pour contredire à cette pratique, ils n'étaient pas puisés dans une telle conception du droit féodal, mais provenaient d'une autre source, ou d'un droit féodal différemment interprété.

Toutefois, si pour les transferts de territoire, les populations ne recueillirent ainsi aucun bénéfice du passé médiéval, les habitants individuellement considérés n'en retirèrent-ils pas quelque chose ?

Lorsque le roi est devenu le seigneur direct de chaque province, l'administration monarchique, opérant son travail d'unification, efface progressivement les diversités provinciales et laisse finalement en présence directement le roi et chacun de ses sujets. Ces derniers pourront reprendre alors à leur profit, le même argument que les seigneurs utilisaient autrefois pour résister à un transfert de souveraineté au mépris de leur consentement.

On rattache ainsi à la conception originelle du contrat féodal, la notion d'allégeance perpétuelle telle qu'elle s'est conservée en Angleterre jusqu'en 1870. Le roi devenu le suzerain direct et unique de chacun de ses sujets, un contrat qui n'est autre que le lien féodal primitif les lie l'un à l'autre ; ils ne peuvent le rompre unilatéralement.

On prétend que cette idée exerça une certaine influence à l'occasion des cessions de territoires. N'est-ce pas, dit-on, l'origine de l'institution de l'option : le choix laissé au sujet dont le pays est transféré entre le souverain qui le quitte et celui qui acquiert son territoire ? Il faut bien voir à quelle époque est née cette institution. C'est dans le traité de Westphalie, qui termine les guerres de religion, que l'on en trouve une première application. Elle semble alors sortir bien plus de l'individualisme né de la Réforme, que d'une tradition féodale.

Quoi qu'il en soit de l'option, comme beaucoup d'autres

idées, celles émanées du système féodal avaient assez de plasticité pour servir aussi bien pour que contre l'objet de notre étude et nous les rencontrerons certainement encore sur notre chemin.

Dans une autre série de cas, la volonté des populations se manifeste à propos du transfert de leur territoire.

Le rattachement du Lyonnais à la couronne de France se présente cômme une extension du domaine royal vers l'Est, vers des régions que les Rois considèrent comme faisant partie intégrante de leur Royaume, soit en leur qualité d'héritiers de Charlemagne soit parce que ces territoires rentrent dans le cadre naturel de la France. Ces régions avaient pour suzerain l'Empereur d'Allemagne. En vertu des principes féodaux, comment en acquérir la suzeraineté, sans devenir le vassal de l'Empereur ? La politique de nos rois s'évertua de maintes manières à écarter cette difficulté.

Quant à Lyon, la fin du ^{xii}e siècle voit pour elle la fin de la domination Impériale.

En 1307, un traité conclu à Pontoise entre l'Eglise de Lyon et Philippe le Bel, établit le droit supérieur du roi de France sur la ville de Lyon.

L'acte était muet sur les droits des citoyens. Tout à coup, au dernier moment, le roi se prend à réfléchir que les matières touchées dans le traité regardent de très près les Lyonnais ; on ne peut ainsi les résoudre sans leur avis. En conséquence par un nouvel acte toujours daté de Pontoise (septembre 1307), Philippe ordonne de déposer en lieu sûr les textes officiels, jusqu'à ce que les Lyonnais aient été consultés sur son contenu. A cet effet l'un des clercs du chapitre partit en mission. Il alla faire approuver de village en village le fameux traité. Voici comment les choses se passaient : il faisait convoquer au son de la cloche et de la corne rustique la majeure partie des habitants et les notables. Il leur expliquait alors qu'une composition avait été passée entre l'Eglise et le Roi, mais qu'on attendait l'approbation des Lyonnais pour la mettre à exécution. Venait ensuite la lecture du traité en langue vulgaire. Le notaire se retirait enfin après avoir vu acclamer le traité par les assistants » (1).

(1) Solière, *op. cit.*, p. 10 à 13.

Il est bien curieux que pour rattacher à la Couronne une province que ne lui contestait plus personne, Philippe le Bel ait recouru à la volonté des populations pour valider l'annexion. Quoiqu'il en soit des motifs politiques qui inspirèrent cette procédure, au point de vue des principes juridiques qu'elle recouvre, quels sont-ils et ne touchent-ils pas à la théorie du plébiscite?

La réunion de Marseille à la maison de Toulouse en 1251 eut lieu à peu près dans les mêmes conditions. De même lorsque Philippe le Hardi en 1285 céda au comte de Foix tous ses droits sur Pamiers, le peuple convoqué sur la place publique fut appelé à donner par acclamations son consentement à la cession.

« En 1420, Amédée VII premier duc de Savoie avait formé le dessein, après avoir acheté le comté de Savoie, de s'annexer également Genève. Mais le Conseil général de la ville convoqué par le prince Evêque Jean-Pierre de Cize repoussa énergiquement une telle prétention. Dans cette assemblée souveraine, tous les habitants de Genève se refusèrent à l'abdication qu'on cherchait à leur imposer. Leur patriotisme se réclama de principes devenus aussi imprescriptibles qu'inébranlables. Il s'agissait des franchises que leur ville avait reçues d'un de ses princes évêques, Fabri, et qu'il ne dépendait pas des successeurs de Fabri de révoquer » (1).

Les villes avaient conquis dans le régime féodal une situation privilégiée. A l'abri de leurs murs; les bourgeois n'avaient pas besoin de la protection des seigneurs. Ils se gouvernèrent eux-mêmes, en vertu de chartes de franchises obtenues de mille manières suivant les régions. Lorsque le roi ou quelque autre seigneur, assez puissant, en acquérait la suzeraineté, il respectait au début tout au moins leur condition particulière. Ainsi s'explique les apparences plébiscitaires des annexions de Lyon, Marseille et Pamiers. Les consultations populaires trahissent ici une particularité locale. Mais on ne fait appel à aucun principe général.

Les villes perdirent peu à peu leurs privilèges avec l'accroissement du pouvoir royal, et ces manifestations d'un certain esprit de liberté furent sans lendemain.

(1) Solière, *op. cit.*, p. 15.

N'y a-t-il donc rien à retenir de l'étude de ces diverses catégories de faits, où l'analyse révèle des éléments aussi ténus d'une théorie du plébiscite ? On pourrait être tenté de l'avouer et d'en conclure que l'histoire de cette période n'est pas pour nous une mine beaucoup plus riche que l'histoire romaine. Pourtant ces protestations des Rochelais, des seigneurs du Languedoc, des Gênois, ne sont-ils pas des symptômes d'un état de l'opinion à cette époque, contraire aux transferts de territoires au mépris de la volonté des habitants ?

Il nous reste à voir un cas très caractéristique, qui contient à un très haut degré la plupart des tendances qui n'étaient qu'imparfaitement dessinées dans les exemples précédemment étudiés. Il contient même quelque chose de plus, et nous apportera des renseignements beaucoup plus précis sur cet état de l'opinion et les principes juridiques affectés à sa traduction.

§ 3. — *Le plébiscite bourguignon.*

En 1525 François I^{er} est fait prisonnier à Pavie. Charles Quint, maître déjà d'une bonne partie de l'Europe, tient la France à sa merci. « C'est une fatalité des monarchies que cette importance exorbitante attachée à une personne » (1). Cependant, en l'absence de son roi, la France se ressaisit. Louise de Savoie réunit un Conseil composé des notables, du premier président et des délégués du Parlement et de la ville de Paris. La première décision de ce conseil est de « ne pas céder un seul pied de terre ».

Charles Quint heureusement est contraint de négocier : les forces lui manquent, il a trop de domaines sans homogénéité, acquis en vertu des principes féodaux ; son pouvoir n'est fondé sur aucun sentiment national.

Après maintes négociations, François I^{er} signe à Madrid, le 14 janvier 1526, un traité désastreux qui mutile le domaine de la Couronne d'une de ses plus belles provinces, la Bourgogne. Les diplomates, à Tolède, avaient parlé du consentement des Bourguignons ; en fait, il n'est question pour la validité du traité

(1) Henri Martin, *Histoire de France*, tome VIII, p. 78.

que de sa ratification par les Etats généraux de tout le royaume (art. 5) (1).

Aussitôt délivré, François I^{er} n'a qu'un souci, se dérober à l'exécution de traité, particulièrement en ce qui concerne la Bourgogne. Pour cela il compte opposer à Charles Quint un argument décisif, l'opposition des Bourguignons.

A Cognac, le 27 avril, le Roi prépare la Consultation des Bourguignons. Le 2 mai, il convoque les Etats de Bourgogne pour le 2 juin. Il envoie des lettres de commission à ses représentants aux Etats : « Réunir les Etats, savoir et entendre avec eux, si de leur part, veulent faire et accomplir ». Mais trois jours après, une lettre patente confère à l'amiral Chabot de Brion le commandement en chef de la Bourgogne. « Il devra convoquer les sujets de Bourgogne et leur faire prêter le serment de fidélité, il veillera à l'armement, et à l'espionnage de ceux des sujets dont les sentiments seraient contraires au Roi ». Or ceci, c'est un acte public, dont toute la Bourgogne eut connaissance.

Les Etats de Bourgogne, le 4 juin 1526, furent unanimes, sous la présidence de l'amiral Chabot de Brion, pour « supplier et requérir le roi de les laisser sous la couronne de France ». Un cahier de remontrances, élaboré postérieurement, invoque la loi Salique, l'inféodation de la province par Jean le Bon à Philippe le Hardi, le droit des apanages, l'inaliénabilité du domaine, le serment du Sacre, la théorie en vertu de laquelle le Parlement de Paris a seule qualité pour trancher le litige entre François I^{er} et Charles Quint.

En avril 1527, le roi fait appel à l'opinion publique et envoie une lettre à tous les Etats provinciaux et aux élus dans les pays d'élection : « l'aliénation qui lui est imposée par le traité de Madrid est contraire au serment du Sacre, il est nécessaire que les sujets de Bourgogne y consentent. »

Le 16 décembre 1527, le Roi tient à Paris un solennel lit de justice : « On dit que l'amiral Chabot de Brion et le premier président du Parlement de Dijon furent envoyés par le pays dire que le roi ne pouvait aliéner le duché sans en consulter les

(1) H. Hauser, *Histoire du Traité de Madrid*, Revue Bourguignonne, 1912, XXII, n° 3.

habitants ». François I^{er} rappelle le serment du Sacre ; la Bourgogne est une frontière naturelle du royaume, enfin il fait appel à un droit nouveau : « *Il est fondé en droit, dit-il, qu'on ne peut nulle ville et province, contre la volonté des habitants et sujets transférer en autre ou aliéner, sinon par leur consentement exprès* ».

Que répond Charles Quint ? Il rejette le serment du Sacre : il ne vaut pas pour ce qui est injustement détenu. En 1477 les ducs de Bourgogne ont perdu leur duché, que leur a pris le roi de France. Or, Charles Quint est l'héritier de Marie de Bourgogne, de Charles le Téméraire et de Jean sans Peur. Sa maison, c'est la maison de Bourgogne. La Bourgogne n'est pas nécessaire à la défense du royaume. Quant à la consultation des Etats, le consentement des sujets, nécessaire pour une aliénation ordinaire, ne l'est plus pour une restitution. Il ne l'est pas d'ailleurs non plus pour un transfert de l'inférieur au suzerain, or lui, l'empereur, il est le suzerain de tous les rois. Mais un point capital reste acquis : Charles Quint et François I^{er} sont d'accord sur le principe : une cession de territoire ne peut avoir lieu sans le consentement des habitants.

Quelle est la cause efficiente qui a provoqué l'apparition de ce principe ? Comment d'autre part, le justifie-t-on en droit ?

C'est parce que, sur les ruines du régime féodal, il se forme dans un cadre géographique et historique donné, grâce à un concours de circonstances favorables, un Etat homogène, sous le sceptre des Capétiens, c'est parce que la Bourgogne en est un élément vital, que la cession de cette province provoque une telle résistance.

Cette résistance, comment s'exprime-t-elle en droit ?

La Bourgogne a été cédée par la volonté du roi, qui s'est engagé, dans le traité de Madrid, à la livrer. Il s'agit donc de prouver que la volonté du roi n'est pas souveraine, pour ce faire.

Mais c'est un prince féodal, Charles Quint, qui revendique cette province. On est donc amené tout d'abord à lui opposer le droit féodal : le fief est l'accessoire d'un contrat personnel entre le suzerain et le vassal ; le seigneur ne peut disposer du fief, ce qui équivaldrait à rompre le contrat, sans consulter l'autre partie. Mais nous avons vu que la notion du contrat avait fait

place à la notion de la patrimonialité; au temps de Charles-Quint, il était d'une pratique courante de disposer des fiefs sans en consulter les tenanciers.

Or c'est un roi, artisan d'une construction nationale, en réaction contre la féodalité, qui est défenseur à l'annexion. La royauté française n'était déjà plus fondée sur des principes féodaux. Les légistes avaient élaboré une autre théorie. Comment sur ce fait nouveau : la formation d'une nation, viennent se greffer des idées politiques nouvelles ?

Les légistes qui, depuis Philippe le Bel, sont parmi les principaux conseillers des monarques, ont d'abord puisé aux sources romaines. C'est là qu'ils ont retrouvé l'ancienne conception de l'Etat. Elle leur sert à restaurer l'antique conception de l'impôt. Mais aux jurisconsultes romains ont succédé les docteurs scolastiques. Lorsqu'au début du xiv^e siècle, le roi de France s'affranchit de la souveraineté du Pape, il se produit une autre modification, ou tout au moins une tendance vers une autre modification de la constitution politique, c'est à savoir « le greffage dans la conscience laïque du concept contractuel de l'Etat déjà familière à la pensée scolastique (1) ». Le roi n'est plus le maître absolu qu'était l'empereur romain, il tient son pouvoir du peuple; il y a entre le peuple et lui un contrat tacite.

N'est-ce pas sur cette base que l'on fonde alors le principe de l'inaliénabilité de la couronne ? Lorsque le roi est contraint d'aliéner une partie de son royaume, ce n'est pas son bien, un de ses fiefs qu'il aliène, c'est une partie du domaine de la couronne. Le domaine de la couronne c'est toute l'œuvre des Capétiens, c'est la reconstruction de la nation française; c'est l'objet du pacte entre le roi et le peuple. Contraint par la violence d'agir contrairement à ses obligations envers la nation, le roi se retourne vers elle, il en appelle au peuple de la violence qui lui est faite, pour dégager sa responsabilité.

Consultera-t-il toute la nation ? Ce n'est pas encore un tout bien cohérent; elle est formée d'anciens fiefs, de villes, de provinces rattachées au cours de mille vicissitudes historiques à la couronne de France. Ces différentes acquisitions ont con-

(1) R. Johannet, *op. cit.*, p. 73.

servé une certaine individualité, leurs coutumes locales, elles ont chacune à leur tour contracté avec le roi ce pacte qui fonde l'union indissoluble à la couronne. Le roi s'adressera donc tout naturellement de préférence à la province que l'on veut lui arracher. Et, sur la réponse des Bourguignons, la formule de François I^{er} : « Il est fondé en droit..., etc... » procède bien, semble-t-il, de cette conception politique du pouvoir royal.

Vis-à-vis de Charles Quint, dans les relations extérieures, quelle valeur à ce principe ? Si le souverain dont on exige la cession d'une partie de son royaume n'a pas le droit d'y consentir d'après le régime de droit qui règle ses rapports avec son peuple, cet état de droit est-il opposable aux souverains étrangers ? N'y a-t-il pas là « *res inter alios acta* » ?

François I^{er} proclame un principe qui n'a pas à ses yeux simplement la valeur d'un principe français, mais qui est une vérité évidente et universelle. C'est, en effet, qu'il puise encore à une autre doctrine que celle de la Constitution politique. Un contemporain qui eut une grande influence sur le développement de la pensée en Europe, *Erasme*, établissait en 1517, que le pouvoir sur un peuple dépend de son consentement, le titre nu de la conquête est insuffisant. La souveraineté sur les hommes et sur les animaux n'est pas de la même espèce.

Un autre contemporain Las Casas (1474-1566), évêque de Chiappa au Mexique, s'élevait en ces termes contre les excès des Espagnols pendant la conquête de l'Amérique : « Pour que la souveraineté devienne légitime, dit-il, il est nécessaire que les souverains et les peuples des Indes la reconnaissent et consentent à son établissement, lorsque le Saint-Siège l'a accordé à nos rois. Pour prouver ce principe, je ferai remarquer que le pape, en déléguant à nos princes l'autorité sur les domaines et les seigneurs d'Amérique, n'a pas prétendu dépouiller ces nations de leurs droits naturels, ni leur ôter leurs maîtres légitimes, attendu qu'elles possèdent les unes et les autres par le droit de nature et en vertu du droit des gens. Non, il ne les a pas privées de leur liberté, ni de rien de ce qui en fait partie, car la liberté est inaliénable et son prix est au-dessus de tous les biens du monde. Or un des attributs essentiels de la liberté c'est de pouvoir consentir ou s'opposer à

l'établissement de la domination d'un prince étranger. Qu'on reconnaisse donc qu'il est indispensable de convoquer tous ces hommes dont on veut faire des sujets, afin d'obtenir leur consentement au nouveau régime qu'on veut fonder au milieu d'eux » (1).

Ces deux auteurs font appel à un droit antérieur même à toute constitution politique, au droit de nature. « Le droit naturel, depuis que la philosophie grecque en eut dégagé pour la première fois la notion, n'avait jamais cessé de tenir une place importante dans les théories philosophiques, juridiques, politiques. C'était une doctrine dont l'objet était de rechercher et d'interpréter les leçons et les préceptes que la nature donne aux hommes » (2). A cette époque, elle n'était encore qu'un chapitre d'une science principale, la théologie.

Ce droit avait l'avantage sur le droit positif d'être universel. C'est dans ce droit que François I^{er} puise la portée générale, qu'il est nécessaire de donner à sa formule pour la rendre opposable à Charles Quint.

Voici donc comment nous apparaît à ses débuts dans l'histoire, la théorie du plébiscite international.

D'exemples bien caractéristiques, il ne s'en trouve qu'en France, une des premières régions de l'Europe où se dessine une nation, une communauté politique fondée sur des aspirations de la population dans un certain cadre géographique, grâce à des circonstances historiques favorables. Or c'est sous le coup d'une émotion nationale, c'est pour défendre l'intégrité de la nation que l'on construit cette théorie, mais sans avouer le but proposé, comme si l'on semblait craindre que l'existence de la nation, la nationalité française des Bourguignons, cela ne prête à discussion. Aussi c'est dans le droit naturel, dans un domaine juridique où tout est bien vague, où chacun met un peu tout ce qu'il lui plaît, que l'on va chercher pour les Bourguignons, un droit qui sauve en même temps le royaume d'un démembrement.

La méthode qui nous guide dans cette étude, méthode toute positive, nous interdit toute conception à priori. Le but proposé est donc uniquement, d'abord de rechercher dans les faits,

(1) Las Casas, édition Lorente, tome II, p. 226.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 141.

l'enchaînement des causes qui président à l'apparition du plébiscite ensuite les idées qui sont avancées pour en justifier l'application. Nous devons nous garder de toute critique, réserver notre jugement et ne pas chercher à apprécier si la théorie qui est élaborée ainsi, à chaque occasion, est juste au point de vue du droit, si pour défendre la nationalité des habitants des territoires cédés, ce qui est un fait, on invoque bien le véritable principe qui exige que l'on respecte cette nationalité en consultant leur volonté.

Nous devons donc pour le moment nous en tenir à cette double constatation : la première : que c'est parce qu'il se crée en Europe une forme nouvelle de communauté politique, la nation, différente à la fois de l'empire romain et du régime féodal, que les annexions de territoires entraînent des protestations d'un caractère nouveau, et la deuxième : que parmi ces protestations, celle qui se traduit en pratique par une sorte de vote des populations et peut donc s'appeler un plébiscite, à savoir le vote des états de Bourgogne en 1526, est basée principalement sur le principe suivant : la souveraineté sur un territoire est limitée par le droit naturel des populations qui y vivent ; le prince ne peut donc les transférer à un autre prince sans leur consentement. Nous avons vu que ce principe était tiré de la doctrine dite du droit naturel, sorte de philosophie du droit, dont le caractère essentiel était à cette époque d'être fort peu systématisée ; les théologiens, les philosophes en avaient donné tour à tour des aperçus fragmentaires, et y puisaient des arguments contre la politique des princes. C'était donc alors plutôt comme un aspect de la conscience morale, aussi diverse dans son contenu que les diverses consciences individuelles.

Et cela s'explique bien : il se forme dans les faits un nouveau système politique, certaines idées aident à sa formation ; ces idées elles-mêmes subissent la réaction des faits et dans ce mouvement d'évolution rien ne peut encore être fixé.

D'autre part, la formation de la nation c'est surtout l'œuvre du prince, œuvre arbitraire, quoique appuyée par les aspirations des populations. Donc, au hasard des nécessités politiques et de la puissance de l'opinion, le roi invoque telles ou telles idées juridiques, suivant leur utilité pratique, mais aucun système juridique ne s'impose à lui.

§ 4. — *La monarchie absolue. Les fondateurs du droit des gens.*

Le fait historique qui domine l'histoire postérieure du plébiscite, c'est l'achèvement en Europe de la reconstitution de la monarchie absolue.

« Aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, dans l'Europe presque entière les souverains étaient arrivés au même degré d'absolutisme que Louis XIV, ils tendaient à l'imiter et à se modeler sur lui. S'ils étaient au dessus des lois civiles; ils se croyaient également au dessus du droit des gens. Dans aucun des grands états du continent, le peuple n'avait part à la conduite des affaires extérieures; partout elles étaient les affaires du roi. Lui seul décidait de la paix ou de la guerre, il n'y avait pas alors, comme aujourd'hui, les discussions des chambres, les informations et les indiscretions de la presse pour éclairer l'opinion, la soulever contre les guerres injustes, avertir les plus faibles du danger qui les menace » (1).

Il n'y avait plus non plus, comme cela c'était produit autrefois, consultation des États généraux, et même dans un cas comme celui de la Bourgogne, consultation des provinces qui faisaient l'objet de tractations entre les princes.

« L'État se confondant avec la personne du souverain, l'hérédité étant dans la plupart des États, la forme de transmission de la souveraineté, les conflits de succession deviennent des conflits d'État. Tout diplomate est doublé d'un juriste. Les contrats de mariage et les testaments sont les plus graves affaires de la politique, et comme il n'y a point de tribunal pour régler les litiges qui en résultent, c'est la guerre qui les débat et la force qui les tranche. On a dit du règne de Louis XIV qu'il était un long procès soutenu les armes à la main. Les noms des guerres qui occupent l'Europe au ^{xviii}^e siècle en marquent le caractère : guerres de succession d'Espagne, de succession d'Autriche, de succession de Bavière. A vrai dire il n'y a pas de droit que tout le monde reconnaisse et respecte, mais il y a des droits que chacun est toujours prêt à revendiquer » (2).

(1) Rambaud, *Histoire de la civilisation française*, tome II, p. 172.

(2) A. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, 1^{re} partie, page 36.

« Le roi a recours, comme ses ancêtres, pour ses acquisitions territoriales, à la même foule hétéroclite et bigarrée de droits que ses légistes, les plus habiles gens du monde, ne sont jamais en peine de lui forger, droits stratégiques, droits d'héritage, droits historiques de la couronne » (1).

Cette politique extérieure était la conséquence du pouvoir absolu des rois, à l'intérieur de l'Etat.

Sous François I^{er}, on en était encore à ce que l'on appelle la période de la monarchie tempérée qui va de Philippe le Bel à Henri IV. Elle est caractérisée par l'existence, à côté du pouvoir royal, de forces plus ou moins indépendantes qui lui faisaient contrepoids. Toute une école que l'on appelle l'école des Monarchomaques professe la doctrine de la monarchie représentative, le roi soumis à la loi et la souveraineté dans la nation. Mais les faits, c'est-à-dire l'accroissement du pouvoir royal, lui donnaient un continuel démenti; une école opposée, développant les principes de la monarchie absolue l'emporta; Bodin conçoit la souveraineté comme un pouvoir absolu et indivisible, Loyseau constate que les rois ont acquis par une longue possession la propriété même de la souveraineté, Lebreton affirme que « nos rois ne tiennent leur sceptre que de Dieu seul »; c'est la théorie de la monarchie de droit divin dont Bossuet est le théoricien définitif.

Cette transformation du fait et du droit quant à la souveraineté à l'intérieur du royaume était achevée lorsque apparaissent les fondateurs de la science du droit des gens.

En face du problème particulier, le sort de la population dans le territoire transféré d'une souveraineté à une autre, quelle solution élaborait les auteurs qui entreprennent à cette époque la théorie du Droit des gens ?

Voici ce que dit *Grotius* (livre II, chapitre vi, § 3 *De jure belli ac pacis*) :

« La souveraineté peut être aliénée, comme toutes les autres choses, par celui à qui elle appartient véritablement; c'est-à-dire ainsi que nous l'avons remarqué ci-dessus, par le roi, s'il possède le Royaume comme un patrimoine, hors de là c'est le peuple qui doit aliéner mais avec le consentement du

(1) R. Johannet, *Le principe des nationalités*, p. 80.

roi, parce que le roi a aussi quelque droit ici, semblable à celui d'un usufruitier de sorte qu'on ne doit pas le lui ôter malgré lui ».

« S'il s'agit d'une partie des Etats, il faut encore une autre chose, c'est que le peuple même du pays y consente. En effet ceux qui se joignent ensemble pour former un corps d'Etat contractent une société perpétuelle et éternelle à l'égard des parties intégrantes comme on parle (comme des villes, des provinces, en un mot tous les corps particuliers dont le corps de l'Etat est composé) ».

« D'où il s'ensuit que les parties ne dépendent pas du tout de la même manière que les membres du corps naturel qui ne saurait avoir de vie qu'en lui et par lui ; à cause de quoi on peut légitimement les retrancher pour le bien du corps. Au lieu que le corps dont il s'agit étant d'une autre nature, je veux dire produit par la volonté de ceux qui le composent, pour savoir quel droit il a sur ses membres, il faut en juger par l'intention de ceux qui l'ont originairement formé. Or il n'y a nulle apparence qu'ils aient prétendu que le corps de l'Etat eut pouvoir de retrancher quelques-unes de ses parties et de les soumettre à la domination d'autrui ».

La conclusion logique que Grotius pourrait déduire de sa thèse mais qu'il n'avance pas, est que la consultation des villes ou provinces en question, devrait s'imposer. Nous voilà fort près d'une théorie du plébiscite. Ne serait-ce pas l'expression beaucoup plus précise mais aussi beaucoup plus abstraite de l'idée qui conduisit François I^{er} à consulter les Bourguignons ?

Ici aussi la question se pose à propos d'un démembrement de la nation, et elle est résolue de la même manière, par un appel au droit naturel.

Grotius, à la mode scolastique, s'exprime sous une forme très abstraite. Mais il est néanmoins possible de retrouver entre ses lignes, les idées et les réalités concrètes de son temps qui influencèrent sa pensée.

Parmi les idées la première est celle du droit naturel. C'est celle que nous avons retrouvée derrière la formule de François I^{er} « il est fondé en droit... » Le droit naturel de Grotius, c'est l'hypothèse d'un état dans lequel il n'existe aucune sou-

veraineté positive, et où les rapports des hommes sont dictés directement par la raison. Par suite tout pouvoir civil est une création artificielle, non naturelle et que l'on doit juger au nom de la nature. Dans son livre, cette théorie a subi une transformation profonde. Tandis que jusqu'alors, elle était restée dans la dépendance de la théologie et enseignait que les lois de la nature n'étaient pas autre chose que les lois divines imposées à l'homme pour accomplir sa fin, avec Grotius le droit naturel devient indépendant. Il se laïcise et nous allons pouvoir apprécier toute la valeur de cette transformation à propos de la deuxième idée que nous retrouvons sous son argumentation.

C'est l'idée d'un contrat comme base de la constitution politique. Recherchant l'origine du Pouvoir, Grotius ne peut expliquer qu'on soit sorti de l'état de nature autrement que par un acte juridique, un contrat. Or tandis qu'au temps de l'ère théologique peut-on dire du droit naturel la société apparaissait comme un fait naturel, comme une loi de l'existence humaine, loi divine, dorénavant la société est considérée comme un fait indépendant de toute hypothèse métaphysique; Dieu n'y a plus aucune part. Elle est uniquement une création de l'homme, de la raison; or ceci eut une influence énorme tant sur les conceptions politiques qui s'inspirèrent de cette doctrine que sur la théorie particulière que nous étudions ici.

Quant aux réalités concrètes, qui achèvent de donner à la théorie de Grotius son caractère original, c'est d'abord le fait que la nation est composée de divers peuples. La France, en particulier, est formée d'anciennes provinces réunies par différents procédés et à différentes époques à un pouvoir unique; mais ces provinces n'ont pas abdiqué toute individualité. Et ici envisageant la source du pouvoir central sur ces groupes, Grotius émet l'hypothèse de leur indépendance première dans un état de nature et les assimile ainsi à des individus formant entre eux le pacte social.

Enfin une autre réalité s'imposait à notre auteur; celle du pouvoir royal absolu tel que Bodin le concevait, tel que Bossuet l'avait parachevé, tel qu'il était pratiqué déjà sous Louis XIII, auquel est dédié le livre « *De jure belli ac pacis* ».

Sans doute pour Grotius, il y a un droit des peuples antérieur aux droits du roi. Mais ce droit a pu être aliéné. C'est la thèse

essentielle qu'il est nécessaire de maintenir pour justifier le pouvoir royal et cette thèse aveugle Grotius et lui ferme la voie où devait logiquement le conduire la théorie du droit naturel, à savoir la nécessité du consentement exprès du groupe, pour son intégration à une nouvelle nation.

C'est ce qui ressort de l'idée exprimée au début de notre citation. « La souveraineté peut être aliénée..... »

La nécessité du consentement de la nation et celui d'une partie de l'Etat est limitée au cas où le roi ne possède pas la souveraineté comme un patrimoine.

Grotius cite un exemple de l'aliénation de la souveraineté. C'est précisément celui que nous avons étudié à propos de la conquête romaine : la « *deditio* » du peuple collatin au peuple romain. C'est ce qui prouve que pour Grotius la souveraineté est dans le commerce et n'a aucunement le caractère d'un droit absolu. Comme chez les anciens, la « *deditio* » était la consécration formaliste du droit du plus fort, Grotius en reconnaissant la validité de ce procédé, rend le même hommage à la violence et à l'arbitraire du pouvoir royal, aux dépens de la liberté des peuples. Cette conception, c'est le vice essentiel de la théorie de Grotius. Du moment que la souveraineté peut s'aliéner, l'hypothèse d'un droit naturel, d'un pacte pour sortir de l'état de nature, et du maintien de la souveraineté par la vertu du consentement libre, ne présente plus qu'un caractère très anodin vis-à-vis du pouvoir absolu qui était alors une règle positive ; il sera toujours facile de prouver qu'il y a eu aliénation, ou que, de toutes façons, il y a eu prescription.

Et ce défaut capital, qui dans le droit des gens de Grotius fermait la voie à la théorie du plébiscite, est bien aussi celui de ses successeurs immédiats.

Puffendorf écrit dans son traité « Le Droit de la nature et des gens » livre VII, chapitre III, § 2 : « Quoique la souveraineté résulte immédiatement des conventions humaines, cela n'empêche pas que pour la rendre plus sacrée et plus inviolable, il ne faille un principe plus relevé et que l'autorité des princes soit de droit divin aussi bien que de droit humain. »

A propos de l'aliénation d'une partie de l'Etat, il fait au préalable la même distinction que Grotius entre les royaumes

« patrimoniaux » et ceux où le roi n'est qu' « usufruitier ».

Puis il dit (Livre VIII, chapitre v, paragraphe 9)... « que si un roi est réduit à la nécessité de faire la paix avec un ennemi plus fort que lui, à condition de lui céder une partie de ses états dont les peuples ne veulent pas changer de maître, il peut bien à mon avis retirer ses garnisons et les troupes qu'il a dans le pays, et ne point empêcher que le vainqueur ne s'en empare ; mais il ne saurait légitimement forcer les habitants à reconnaître pour leur souverain cette autre puissance, de sorte que s'ils se sentent en état de mesurer leurs forces, ils ne font pas de mal de lui résister, ou de s'ériger même en corps d'Etat séparé. Ainsi quoiqu'en vertu d'une telle convention le roi, et le peuple qui lui reste, perdent tout leur droit sur ce pays là, le vainqueur n'en devient légitime souverain que par le consentement des habitants mêmes ou par le serment qu'ils lui prêtent ».

D'ailleurs en terminant l'étude de cette question Puffendorf s'empresse d'ajouter : « Au reste, tout ce que nous venons de dire se doit entendre en supposant que les choses ne se trouvent pas autrement réglées par les capitulaires, les conventions ou les lois fondamentales de l'Etat qui aient resserré ou étendu le pouvoir du Prince ou du Peuple ».

Vattel s'inspire comme Grotius du droit naturel, mais pas plus que son prédécesseur il n'oublie la nécessité de justifier la pratique positive de son temps.

« Une nation se doit conserver elle-même, elle doit conserver tous ses membres ; elle ne peut les abandonner et elle est obligée envers eux à les maintenir dans leur état de membres de la nation. Elle n'est donc pas en droit de trafiquer de leur liberté... pour quelque avantage qu'elle se promette d'une pareille négociation. »

« Mais la nation peut légitimement les abandonner dans le cas d'une extrême nécessité. »

« Mais cette province, ou cette ville, ainsi abandonnée et démembrée de l'Etat n'est pas obligée de recevoir le nouveau maître qu'on voudrait lui donner. Séparée de la Société dont elle est membre, elle rentre dans tous ses droits et s'il lui est possible de défendre sa liberté contre celui qui voudrait la soumettre, elle lui résiste légitimement... Il est vrai que rarement

les sujets sont en état de résister dans ces occasions, et d'ordinaire le meilleur parti qu'ils aient à prendre est de se soumettre à leur nouveau maître en faisant leur condition aussi bonne que possible. »

« Des aliénations faites par le traité de paix » : « ...Le consentement tacite de la nation les valide malgré les lois fondamentales... » (L'inaliénabilité du domaine, notamment, en est une).

Voici comment Pradier-Fodéré, annotateur de Vattel, juge cette doctrine :

« Et depuis quand les hommes sont-ils censés avoir autorisé d'autres hommes à trafiquer de leur personne et de leurs familles comme s'ils étaient de vils animaux que l'on vend ou que l'on cède au gré de son maître ? »

« Vattel entraîné par le torrent des publicistes qui ne donnaient de l'importance qu'aux gouvernements et qui comptaient les nations pour peu de choses, établit encore dans le dernier alinéa une distinction tout à fait gratuite entre les provinces conquises et celles qui ne l'ont pas encore été, comme si le fait de la prise matérielle du territoire suffisait pour créer à la charge des habitants l'obligation de faire partie d'une nation malgré eux ».

Il est facile de discerner chez ces premiers théoriciens du droit des gens l'influence exercée par l'existence en sens contraire à cette époque de deux courants différents. Tandis que le pouvoir allait vers l'absolutisme, la théorie du pouvoir, avec la conception du droit naturel, allait vers la liberté.

Chez Grotius, chez Vattel, le théoricien tient à rester en faveur auprès du Monarque. Au prix d'une contradiction, soigneusement dissimulée sous une argumentation très subtile, l'opposition entre les idées et la pratique aboutit finalement à l'apologie de la pratique. Mais cette opposition devint au contraire éclatante et fut violemment proclamée, lorsque l'opinion publique eut passé de la direction des légistes à celle des lettrés purs. Elle eut assez de force pour aboutir en France à la Révolution.

Pour détruire le principe de la souveraineté du Roi, les publicistes et les lettrés du XVIII^e siècle ne prirent pas une autre voie que celle qu'avait ouverte l'école du droit de la nature et des gens. C'est ce qu'il est facile de noter pour Rousseau.

Sa théorie comprend deux termes, déjà esquissés par Grotius :

1° Un état de nature antérieur à la fondation des sociétés civiles, et dans lequel chaque homme adulte, soustrait à toute autorité humaine, jouissait d'une absolue indépendance ;

2° Un contrat social, formel ou tacite, par lequel tous les hommes voulant former une nation avaient mis fin à l'état de nature par un consentement unanime, en créant une autorité supérieure aux volontés individuelles.

De même que Grotius, Rousseau ne conçoit pas que l'Etat résulte d'une loi naturelle ; il ne peut l'imaginer autrement que comme une création artificielle, purement humaine. C'est l'effet de la laïcisation opérée par l'école du droit de la nature et des gens dans la conception ancienne du droit naturel. D'ailleurs, ainsi cette école se sépare non seulement des scolastiques, mais aussi d'Aristote qui avait défini l'homme « un animal social ».

En poursuivant l'histoire du plébiscite, nous en arrivons à la Révolution, qui recueillit cette doctrine grâce à l'influence énorme à cette époque de Rousseau.

CHAPITRE II

La Révolution.

La Révolution détruit la monarchie absolue ; la souveraineté n'a jamais pu être aliénée ; elle n'a jamais été un bien légitimement acquis, dans le patrimoine des rois. Elle réside dans le peuple, c'est donc le peuple qui doit l'exercer, lui-même ou par ses représentants, mais sans jamais pouvoir y renoncer au profit de qui que ce soit.

La souveraineté résulte, dans la nation, d'un accord de volonté. Ici très nettement, à la base des conceptions révolutionnaires, nous retrouvons l'idée du Contrat social de Rousseau et nous reprenons le fil de la tradition qui remonte à l'école du droit de la nature et des gens. La société est une création de la volonté, autrement, on ne comprendrait pas comment les hommes auraient pu construire une organisation étatique, en quittant l'état de nature.

La politique extérieure de la Révolution devait refléter cette conception fondamentale de l'état. « Si la souveraineté procède de la volonté des hommes, ce n'est pas seulement les constitutions, c'est-à-dire les aménagements intérieurs de l'Etat, mais la nation, c'est-à-dire les aménagements extérieurs des peuples, qui doivent se fonder sur elle. D'où cette conséquence qu'une conscience commune et nécessaire à la nation, et que, partout où cette conscience est opprimée, le droit est violé : nulle annexion ne sera donc légitimée devant le droit, tant qu'un plébiscite ne l'aura pas ratifiée (1) ».

Telle est la solution logique que la nouvelle conception de

(1) A. de Lapradelle, *Cours de Droit Constitutionnel*, p. 42.

la souveraineté, conduit à adopter vis-à-vis du problème d'un transfert de territoire, mais une autre conséquence en découle encore plus immédiatement ; c'est que toutes les nations étant constituées sur la base de la volonté, le problème de l'annexion ne se pose même plus. Chacun a choisi sa nation ; il n'y a plus de raison pour que les frontières se déplacent, et c'est ce premier aspect de la question que la Révolution aperçoit dans le droit des gens nouveaux qui découle de son droit public interne. Son premier geste international qui fut d'abord la proclamation d'un principe, c'est en effet la renonciation aux conquêtes.

Voici dans quelles circonstances :

« L'acte primordial et essentiel de la Révolution, la suppression de la féodalité, réveille et renouvelle un des conflits de l'ancienne diplomatie, le procès séculaire de la France et de l'Allemagne au sujet de la souveraineté de l'Alsace. Parmi les seigneurs des territoires Alsaciens, les uns possédaient tous leurs biens en Alsace et se trouvaient ainsi sous les prises directes du roi de France ; les autres n'y possédaient que des dépendances et tenaient de l'Empire leur principal établissement, Louis XIV les soumit tous à sa souveraineté, exigea le serment des princes Allemands, possessionnés en Alsace, et considéra comme dépendant directement de la couronne les autres seigneurs et seigneuries de la province ; mais en enlevant à ces seigneuries la qualité de membres immédiats de l'Empire pour faire d'eux des vassaux du roi de France, il les confirma dans les droits et privilèges seigneuriaux dont ils jouissaient sous la suprématie de l'Allemagne. »

« En 1789, les anciens membres de la noblesse immédiate et les ci-devant villes libres de l'Alsace envoyèrent des députés aux Etats généraux. Les territoires possédés par les princes allemands en nommèrent également, mais les princes n'en déléguèrent pas. Il s'ensuivit que dans ces territoires, les vassaux firent acte de citoyens français comme tous les autres habitants de l'Alsace tandis que leurs seigneurs firent acte d'étrangers et n'eurent point de représentants. C'est dans ces conditions qu'intervinrent les décrets du 4 août, la déclaration de la souveraineté du peuple, les actes qui mettaient les biens du clergé à la disposition de la nation et ceux qui organisaient la France en

départements. Les villes et seigneuries d'Alsace représentées à l'Assemblée n'étaient pas plus fondées à protester contre ces décrets, que ne l'auraient été le reste des Français. »

« Les princes Allemands refusèrent de s'y soumettre par le double motif qu'ils ne les avaient point consentis et que les décrets en eux-mêmes étaient contraires aux traités (1). »

Sur ces entrefaites, survint le litige entre l'Espagne et l'Angleterre à propos de la baie de Nootka. Or la France était l'alliée de l'Espagne en vertu du « pacte de famille » traité d'alliance générale, de garantie et de commerce, signé le 15 août 1764. Allions-nous être entraîné à la guerre ?

Mais un traité conclu par le roi seul pouvait-il engager la nation ? La nouvelle constitution ne pouvait plus l'admettre.

La guerre cessait d'être une affaire du prince pour devenir l'affaire du peuple.

D'autre part la nation française se reconstituait sur un nouveau principe, celui de la liberté. Par suite, pour être logique avec elle-même, elle devait respecter ce même principe dans ses relations avec les autres nations, et en ce qui concerne spécialement un des buts principaux de la guerre, la conquête, elle ne pouvait l'admettre car c'était attenter à la liberté des peuples, de s'affilier à telle communauté politique qu'il leur plairait, à l'abri de toute pression et de toute violence. D'où la déclaration qui termine les articles constitutionnels décrétés le 22 mai 1790.

« La nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

Le 28 octobre 1790, Merlin de Douai présenta le rapport du Comité féodal, sur l'affaire des princes possessionnés d'Alsace. C'est à cette occasion qu'il affirme le principe implicitement contenu dans la déclaration du 22 mai 1790 : « le peuple Alsacien s'est uni à la France parce qu'il l'a voulu ; c'est donc sa volonté seule, et non pas le traité de Münster qui a légitimé l'union ; et comme il n'a mis à cette volonté aucune condition relative aux fiefs régaliens nul ne peut prétendre d'indemnité ».

(1) Sollières, op. cit., page 32.

Il n'existe plus aucune autre autorité que la volonté du peuple ; la Révolution entend s'en remettre entièrement aux décisions de cette volonté, et d'autre part elle ignore elle-même toute autre autorité.

Ceci caractérise la position de la Révolution dans le droit international.

Le principe qui pour elle fonde l'État, le contrat social l'entraîne à ne plus voir en Europe d'États véritables, mais seulement des despotes ayant usurpé la souveraineté. Aucune relation juridique n'est possible avec eux. La France révolutionnaire est donc une personnalité isolée dans le droit nouveau et c'est pourquoi, dans le cours de son histoire extérieure, la question du plébiscite international ne se pose pas comme un problème du droit des gens.

« Les principes de la Révolution française étaient abstraits et universels, c'est ce qui fait qu'ils se propagèrent si aisément ; mais c'est ce qui fait aussi qu'ils portèrent des conséquences si différentes selon les milieux où ils se répandirent... ».

« La raison pure n'est le fait ni des politiques, qui se gouvernent d'après la raison d'État, ni des peuples qui se gouvernent d'après leur passion. Mais il y a pour les États, comme pour les peuples, des traditions qui sont aussi vieilles que leur histoire, car elles sortent de la même source que cette histoire, et développent leur courant parallèlement au sien. Leur action sur les esprits est toute instinctive et d'autant plus impérieuse que les esprits s'attendent moins à les subir. Dans les crises qui le prennent à l'improviste, l'homme ne trouve point en lui d'autre ressource, et qu'il le veuille ou non, qu'il s'en rende compte ou qu'il l'ignore, qu'il s'y prête ou qu'il prétende s'y soustraire, il subit l'influence des données acquises et des passions régnautes en lui et dans son milieu. C'est avec ces éléments qu'il conçoit les idées nouvelles et tente de les réaliser. Les Français et les autres peuples de l'Europe interprétèrent ainsi les principes, de la Révolution, et les adoptèrent aux traditions de leur passé » (1).

(1) A. Sorel, *op. cit.*, I, p. 7.

§ 1^{er}. — *Les objections à la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin; le droit de secession; conséquence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.*

Dès le 12 novembre 1789, un député de la Provence, Bouche, avocat au Parlement d'Aix, présenta une motion tendant à revendiquer « pour la nation », la souveraineté d'Avignon et du Comtat Venaissin. Il puise les titres juridiques qui servent de base à cette prétention dans l'ancien droit public. La nation française hérite des droits que possédaient le comté de Provence, sur le comté d'Avignon. Or la Provence n'a jamais approuvé la cession au pape du comté d'Avignon. Bouche ne songe donc pas à s'appuyer sur la volonté des Avignonnais.

« L'Assemblée était encore timide, les affaires diplomatiques l'effarouchaient; elle passe à l'ordre du jour. Les révolutionnaires d'Avignon résolurent de la mettre en présence d'un fait accompli. Ils chassèrent le légat du pape, s'emparèrent du gouvernement de la ville, et formèrent une commune qui délibéra le 11 juin 1790, de se réunir à la France. Camus donna le 17 juin, avis de ce vœu à l'Assemblée, qui en informa le roi et annonça l'envoi par Avignon de quatre députés chargés d'obtenir l'acceptation de l'Assemblée » (1).

« Quelques jours après, le 22, celle-ci reçut et renvoya également au roi une pétition des habitants du comtat Venaissin. Ils avaient élu une assemblée représentative et décidé d'adopter les nouvelles lois françaises.... ».

« Confiants dans la déclaration que la France avait faite de renoncer aux conquêtes, ils demandaient au gouvernement Français de les protéger et de leur garantir par un traité cette sorte de constitution libre qu'ils se donnaient.... » (2).

Les députés d'Avignon furent introduits à la barre le 28 juin et l'un d'eux présenta le vœu des Avignonnais. « Les citoyens actifs de tous les districts de la ville d'Avignon se sont assemblés légalement. C'est dans cette assemblée que le peuple, considérant qu'il ne pouvait être heureux et libre que par

(1) A. Sorel, *op. cit.*, II, p. 100.

(2) A. Sorel, *op. cit.*, II, p. 100.

la constitution française, a déclaré qu'il se réunissait à la France » (1).

Le 17 juillet, l'Assemblée nommait un Comité spécial pour étudier les affaires d'Avignon et du Comtat. Le Comité chargea Tronchet de déposer un rapport sommaire. Il le lut le 17 août. Tronchet évite d'entrer dans le litige, mais il établit très clairement qu'Avignon ne saurait être réuni à la France que du consentement libre des habitants et à la suite d'un traité conclu avec le pape. Autrement ce serait une conquête interdite par la constitution.

Avignon ne peut se détacher des États pontificaux sans l'assentiment des autres membres de l'association. Le vœu des Avignonnais émis au milieu de troubles ne présente aucune garantie.

Après d'assez longs débats, l'Assemblée ajourne à statuer sur le fond. Ce n'est que le 16 novembre que le débat s'engage sur la pétition des Avignonnais.

« Il y a dans cette affaire deux questions à résoudre : l'une de droit positif, de contrat et de texte, l'autre » de droit naturel et imprescriptible des peuples. « Celle-ci ne se discute pas ; il suffit de la poser pour la résoudre. Le droit des Avignonnais de disposer de leur sort, résulte du principe fondamental des nouvelles lois françaises » (2). C'est Petion qui, le premier, prend la parole. Après avoir traité la question du droit positif, « il ne s'agit plus, s'écrie-t-il, de dire si les Avignonnais ont eu le droit de se déclarer libres et indépendants. Tout le monde convient que la souveraineté, c'est-à-dire la réunion de tous les peuples, réside dans la nation. Les peuples ne se vendent, ni ne s'engagent ; ils restent les maîtres de leur volonté et de leur confiance.... On ne peut d'ailleurs concevoir de véritable union politique, d'union qui engage tous les membres d'une même société, que lorsqu'elle a été librement consentie. Un engagement sans volonté est nul. Cette vérité est hors de toute atteinte, et les États-Unis d'Amérique lui ont rendu un hommage solennel, lors de la formation de leur gouvernement » (3).

(1) *Moniteur*, 1790, n° 179.

(2) A. Sorel, *op. cit.*, II, p. 101.

(3) Discours de Petion, 16 novembre 1790, *Moniteur*, tome IV, p. 390.

« Je ne vous répéterai pas, dit Robespierre dans la séance du 18 novembre, qu'Avignon fait partie de cet empire qui doit être le boulevard de la France contre les ennemis extérieurs ; mais je fixerai vos regards sur une considération plus importante, je veux dire sur le vœu fortement prononcé de toutes les municipalités, de toutes les gardes nationales du département des Bouches-du-Rhône, qui vous demandent la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à la France..... J'ajoute une dernière réflexion. Les départements voisins d'Avignon, considérant que l'oppression et le despotisme ont seuls pu faire passer Avignon sous la domination papale, ont chargé par les cahiers, tous leurs députés de demander la réunion de cette ville. Quel argument peut encore balancer ce vœu et obscurcir à vos yeux les droits imprescriptibles des peuples » (1).

Les adversaires de l'annexion opposent à ces raisonnements des objections de droit, de fait et de politique (2). Si l'on invoque le droit public de l'Europe, ils répondent que les droits du royaume sont incertains, si l'on invoque le droit naturel et la constitution de la France, ils déclarent que le vœu des Avignonnais est douteux.

« Les législateurs, dit Mallouet, qui ont fait la déclaration des droits, qui par une déclaration non moins solennelle ont renoncé à toute conquête, ne peuvent dépouiller un prince étranger parce qu'il est faible, ni prendre ses domaines parce qu'ils sont à leur convenance ».

« Que l'Empereur, dit Charrier, nous dise aujourd'hui : Je vous ai cédé la Lorraine ; les peuples ont le droit incontestable de se donner, les Lorrains viennent se jeter dans mes bras. Quelle sera votre conduite ? La portion de la Navarre qui s'est unie à la France peut donc se séparer quand elle voudra ? »

C'est là l'argument capital. Il n'est pas fait pour embarrasser les légistes de la Constituante. Leurs prédécesseurs, pour trancher les conflits de droit et de justice, alléguaient comme l'arbitre suprême des lois, des rois et des nations, la raison d'État qui ne se prouve ni ne se discute. Les légistes de la

(1) Discours de Robespierre, 18 novembre 1790, *Moniteur*, t. VI, page 419.

(2) Voir discours de Mallouet, 16 novembre 1790 ; de l'abbé Jacquemard, de Duchatelet, de l'abbé Charrier, 18 novembre ; de Clermont-Tonnerre, 20 novembre, *Moniteur*, tome VI, pages 402-418, 422, 432.

Révolution trouvent dans la sophistique du siècle un arbitre non moins docile à leur passion et non moins péremptoire en ses arrêts, c'est la raison pure. La France, déclarent-ils, a renoncé aux conquêtes préparées par la ruse, accomplies par la force, mais elle ne s'est pas interdit d'accueillir les populations qui viennent spontanément à elle en vertu du droit nouveau. « La réunion libre d'un peuple à un autre a-t-elle quelque chose de commun avec les conquêtes, dit Robespierre ? » La réunion est donc juste, elle ne saurait motiver de représailles.

Le débat s'étendait et débordait le cadre modeste d'Avignon. Mirabeau l'y ramena et fit voter simplement l'envoi de troupe à Avignon (1). Le reste de la question fut immédiatement ajourné.

Ainsi, le principe qui avait dicté la renonciation aux conquêtes, la solution de la question d'Alsace, s'affirme ici encore d'une façon tout à fait précise. Le peuple d'Avignon s'est affranchi de la tyrannie de l'ancien régime. Il est devenu son propre maître. Librement, il s'unit à la nation Française ; c'est un exemple frappant du pacte social. Rien ne pouvait mieux cadrer avec les idées de la Révolution, et la position, que par suite de ses idées, nous avons vu qu'elle avait prise dans le droit des gens.

Une souveraineté perd ses droits sur Avignon du fait du vote des Avignonnais ; cela n'embarrasse pas l'Assemblée. A ses yeux, une seule souveraineté existe ; celle des Avignonnais. Il n'y a pas ici de transfert, de souveraineté. La question ne se pose donc plus comme pour la Bourgogne, ou comme dans la théorie de Grotius, entre deux États, dans le droit des gens. Le premier caractère de ce plébiscite, c'est donc de ne pas être proprement international. C'est, qu'en effet, le principe qui est à sa base est abstrait et universel. La formation des nations par la seule vertu de la volonté, qu'y a-t-il de moins concret que cela ? Il semble que la volonté des peuples, maîtresse absolue dans la formation des États, ait pour premier effet de supprimer toutes les frontières, tous les États formés au cours de l'histoire sous l'influence de causes très diverses, où le vouloir direct et exprès avait fort peu de place. On ne voit plus en

(1) Décision de l'Assemblée du 20 novembre.

présence, comme dans le droit des gens de Grotius, de Puffendorf, de Vattel, des souverainetés légales, des personnalités de droit international; mais des peuples qui se forment d'eux mêmes en États et on ne sait pas encore, dans l'ordre nouveau des choses, où l'on va; si notamment tous les peuples ne s'uniront pas en une République universelle.

Néanmoins, l'Assemblée, malgré que le cas présenté à son appréciation trouvât une solution immédiate et très simple au nom de son principe, l'Assemblée, disons-nous, hésite. Et c'est cette hésitation qu'il faut approfondir pour comprendre exactement cette phase de l'histoire du plébiscite.

Elle hésite sans doute pour des raisons politiques; elle craint, en dépouillant le Pape d'une partie de ses domaines, de s'attirer le courroux de l'Europe. Elle n'est pas bien sûre non plus de la volonté des Avignonnais mais elle hésite aussi pour une raison bien plus profonde.

Si la volonté seule décide de la formation des nations, telle ou telle province de France peut donc se détacher du royaume si bon lui semble. Le principe révolutionnaire du fondement de l'État conduit donc à la négation de l'État. Et la réponse qui fut faite alors à cette objection mérite toute notre attention, car elle révèle, à son insu, sous une forme très abstraite, une profonde vérité que nous avons déjà trouvée étroitement liée à l'histoire du plébiscite.

Ce n'est qu'à la séance du 30 avril 1791 que Menou au nom du Comité diplomatique et d'Avignon déposa son rapport. Le point relatif à la légitimité de la possession fut longuement traité mais la question était plus haute. Si les Avignonnais et les Comtadins sont libres et indépendants, n'ont-ils pas le droit de demander leur réunion à la France? « Il est évident, répond Menou, qu'un peuple libre et indépendant, ayant le droit de faire tout ce qu'il croit lui être le plus avantageux, peut continuer de former une société particulière en acceptant telle forme de gouvernement qu'il lui plaît, ou se réunir à une autre société dont le gouvernement lui convient, en jurant son pacte fédératif ». Telle ou telle province de France pourrait donc se détacher du royaume, si bon lui semblait. « Non, répond Menou, car telle ou telle province ne forme pas aujourd'hui un pays indépendant. Sans doute, avant la Révolution, avant le pacte

constitutionnel qui vient de réunir toutes les parties de la France, chacune de ces parties aurait pu se séparer ; elle en avait le droit n'ayant avec les autres aucun pacte social consenti par elle et par tous. Mais aujourd'hui les Français sont liés par un pacte social qui oblige chacun envers tous et tous envers chacun. Nul ne saurait rompre ce pacte que par la volonté des autres co-associés, sans quoi la société pourrait se dissoudre à chaque instant ».

Mais cet argument était bien faible au point de vue juridique. Il est vrai que les contrats bilatéraux demandent en général pour leur résolution la volonté des deux parties contractantes mais il n'est pas moins vrai que les obligations ont toujours un caractère personnel, que leur perpétuité est un fait, que le droit privé même ne favorise pas. Les règles que le droit Romain établissait déjà pour le contrat de société sont connues de tout le monde. La société peut être dénoncée par chaque associé, elle est dissoute par cela même ». *Voluntate distrahitur societas, renonciatione* (1), le « *pactum abeatur a societate* » n'a aucun effet, le droit ne reconnaît pas, en effet, de société perpétuelle (*nulla societatis in aeternum coitio est*).

Si c'est donc à la formation d'une telle société qu'a abouti la Révolution, quel changement y a-t-il avec l'ancien régime. Que chacune aliène ainsi à perpétuité sa liberté au profit de tous, ou au profit d'un seul, le résultat final n'est-il pas toujours le même ?

En vérité cet argument avait une force cachée qui suppléait à son insuffisance juridique.

Sans doute le pacte qui unit les différentes parties de la France est indissoluble. Mais ce n'est pas parce que nul ne peut rompre un engagement sans la volonté de ses autres co-associés ; le pacte qui relie les provinces françaises n'est pas une simple société ordinaire. La volonté y a fort peu de place. La France est une nation ; c'est la première nation qui se soit formée dans le monde nouveau qui commence à l'issue de la féodalité. La géographie a fixé son cadre, l'histoire, c'est-à-dire mille causes diverses, maintes influences différentes, dont nous n'avons pas à retracer ici le tableau, a modelé sa forme intérieure et extérieure, la conscience commune elle-même de

(1) Digeste, 4, 63, § 10 ; Pro Socio XVII (Ulpien),

ses membres. Et la fête de la Fédération (14 juillet 1790) où toutes les provinces viennent adhérer au renversement de l'ancien régime et aux principes révolutionnaires, n'est pas à la vérité une manifestation de volonté créatrice d'une situation juridique nouvelle, ce n'est que l'expression consciente d'une vérité latente, l'explosion d'un sentiment social qui était resté longtemps à l'état inconscient ; à savoir l'existence de la nation fondée sur des aspirations communes, sur un long enchaînement historique, sur des faits, en un mot sur la nature.

C'est une réalité qui est devenue la condition normale de la vie des Français, que Menou entreprend de défendre à l'aide de la formule que nous lisons dans son rapport. N'est-il pas en cela autre chose que l'interprète du même instinct de conservation nationale, qui poussait déjà François I^{er} à proclamer à l'encontre du traité de Madrid, les droits des Bourguignons ?

Le problème résolu, il ne restait plus qu'à savoir si les Avignonnais et les Comtadins voulaient réellement la réunion. Ménou affirme que oui. « Le vœu des Avignonnais et des Comtadins est-il suffisamment exprimé ? Plusieurs actes authentiques prouvent évidemment l'existence du vœu de la très grande majorité des citoyens d'Avignon pour la réunion... Je sais qu'on a prétendu que ces délibérations sont en partie l'ouvrage de la force. Je déplore les excès qui se sont produits. Je crois que les Avignonnais ont été séduits, mais qu'ils l'ont été par l'appât de la liberté ».

Robespierre et Pétion développèrent à l'appui du rapport les considérations les plus frappantes ; l'Assemblée malgré tout se contenta d'adopter dans la séance du 5 mai cette rédaction ambigue : « Avignon et le Comtat ne font point partie intégrante de la France ». Mais le lendemain, les mots « l'Assemblée décrète » portés au procès-verbal, y furent remplacés par ceux-ci « L'Assemblée déclare », afin qu'il restât bien démontré que par son vote de la veille, l'Assemblée avait entendu seulement constater le fait, en réservant le droit.

L'affaire d'Avignon et du Comtat vint encore en discussion le 23 et le 24 mai. L'Assemblée résista encore mais envoya trois médiateurs. Il ne fallut pas moins qu'une série de désastres et l'impuissance des médiateurs pour l'amener à prendre un parti décisif. La réunion fut enfin décrétée le 44 septembre 1791.

« L'Assemblée nationale, après avoir entendu le rapport de ses comités diplomatiques et d'Avignon ;

« Considérant que la majorité des communes, des citoyens, a émis solennellement et librement son vœu pour la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à l'empire Français ;

« L'Assemblée nationale déclare, qu'en vertu des droits de la France sur les Etats réunis d'Avignon et du Comtat et que conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporés à la France, les dits deux Etats réunis d'Avignon et du Comtat, sont, dès ce moment partie intégrante de l'empire Français ».

Ainsi donc l'Assemblée n'a pas adopté purement et simplement le principe que la manifestation de volonté des populations est un titre suffisant à leur annexion. Elle n'a pas encore une confiance absolue en ce principe, et en disant « en vertu des droits de la France sur les Etats réunis d'Avignon et du Comtat Venaissin », elle fait appel encore à l'ancien droit public, à celui qu'invoquait Bouche le 12 novembre 1789. La France a sur le comté les droits de la Provence. Ces droits résultent de ce que la Provence n'ayant pas consenti autrefois la cession d'Avignon au pape, cette cession est nulle dès l'origine, en vertu de la notion patrimoniale de la souveraineté.

§ 2. — *Les Réunions de la Savoie, de Nice et des provinces Rhénanes. L'ambition des généraux, les nécessités militaires. La République Universelle.*

Le général de Montesquiou passa la frontière entre la France et la Sardaigne le matin du 22 septembre 1792 au moment où la Convention se réunissait et proclamait la République. Les troupes piémontaises se replièrent précipitamment et le 24 le général de Montesquiou fit son entrée à Chambéry, sans coup férir, au milieu des acclamations d'un peuple enthousiaste. La Municipalité l'attendait aux portes. « Nous ne sommes pas un peuple conquis, mais un peuple libre », lui dit le syndic ; peu de jours après la Savoie était complètement évacuée par l'armée sarde.

Qu'allait devenir la Savoie ? Elle-même allait prononcer sur

ses destinées. La Convention se hâta d'envoyer en qualité de commissaires à l'armée des Alpes, les représentants Dubois de Grangé, de Gasparin, Lacombe Saint-Michel et Simond. Par une proclamation au peuple Savoisien, du 6 octobre 1792, les commissaires de la Convention invitèrent les Savoisien à se réunir dans chaque commune à l'effet de nommer un député chargé d'exprimer leur volonté dans une assemblée générale, pour l'organisation d'un nouveau gouvernement. Le 14 octobre les citoyens de toutes les communes de Savoie, excepté trois de la Haute-Maurienne, occupées par les Piémontais, furent réunis au son des cloches, dans les églises paroissiales et nommèrent leurs députés au suffrage universel direct, à raison d'un député et de deux suppléants par commune. Un grand nombre de communes laissèrent à leur député le choix du gouvernement qu'il convenait d'adopter, mais la grande majorité donnèrent à leurs élus, le mandat de voter leur réunion à la France. Trois communes seulement demandèrent une république indépendante, deux s'abstinrent de voter.

L'analogie avec Avignon et le Comtat Venaissin est frappante. Dans les deux cas, c'est d'un côté un peuple révolté, qui se sépare d'un Etat, de l'autre un Assemblée révolutionnaire, ayant rompu avec toutes les traditions de l'ancien droit des Gens, et agissant comme une personnalité isolée dans un monde juridique nouveau, qui accorde en vertu de ses principes, au vœu populaire une valeur décisive dans l'acte juridique de l'annexion. Toutefois comme pour Avignon le plébiscite ici ne découle pas seulement du principe révolutionnaire. A l'abstrait se mêle du concret. En 1792, le principe a déjà traversé une certaine tranche d'histoire et bien plus encore que lors de ses premières applications, les réalités sont venues se placer en travers de l'idéologie.

C'est d'abord la réaction militaire des autorités attaquées par la Révolution. La déclaration de Pilnitz est du 27 avril 1791 ; Brissot y répond en proclamant la croisade de la liberté, et la France révolutionnaire a entrepris contre les dynasties européennes la guerre d'affranchissement des peuples.

Cette guerre fut heureuse. Les armées révolutionnaires ont conquis la Belgique, la rive gauche du Rhin, et nous l'avons vu, Nice et la Savoie.

Entraînée par l'ambition de ses généraux (1) à de véritables conquêtes, démenti éclatant à l'engagement solennel du 22 mai 1792, comment la Convention va-t-elle se justifier ? Renoncera-t-elle aux territoires nouvellement acquis ?

Le 14 octobre 1792 Lasource présente le rapport du comité diplomatique sur la conduite que les généraux doivent adopter vis-à-vis des populations conquises.

Ce rapport se résumait en trois propositions : sûreté des personnes, respect pour les propriétés, indépendances des opinions. Les généraux après avoir expulsé les tyrans, doivent proclamer les droits de l'homme, inviter les peuples à se donner des lois conformes à ces droits ; ils ne peuvent aller au-delà et proposer aux peuples conquis une forme de gouvernement, « pas même les inviter à adopter les lois françaises, car leurs propositions ressembleraient à des ordres et leurs invitations à des lois... Vous ne voulez point comme les Romains être les vainqueurs de la terre mais les bienfaiteurs du genre humain. Vous ne voulez point asservir, mais délivrer. Hors des limites de son empire, la République française ne peut avoir d'autre domaine que la reconnaissance des peuples ».

A Landau, Custine tourmenté de la même ambition que Montesquiou en Savoie, que Dumouriez en Belgique, entreprend la conquête des pays allemands de la rive gauche du Rhin. Ce fut une opération facile. « Les villes sont prises sans coup férir », écrivit un diplomate, « et la déclaration des droits de l'homme produit l'effet d'une trompette de Jéricho » (2).

La population de ces contrées, comme l'Allemagne en général, inclinait vers le cosmopolitisme. A Mayence même, nombreux étaient les symptômes de cet état d'esprit. C'était le Club des Eleuthéromanes, c'était Forster, un rêveur, chez qui la Révolution éveilla la passion de l'action politique et de la lutte pour l'humanité.

La Révolution française exaltait à la fois chez les Allemands l'amour de la liberté et l'amour de la Patrie... On en vit beaucoup qui, lors de l'invasion, reprochaient à leurs princes d'avoir mal défendu l'Empire, applaudir ensuite aux victoires

(1) A. Sorel, *op. cit.*, tome III.

(2) *Gavarnor-Morris*, tome II, page 233.

de ces mêmes Français sur ces princes incapables. Nombre de bourgeois chantaient successivement la *Marseillaise* et l'ode de Schiller à la liberté. Très peu partageaient les impressions de Perthes qui disait en apprenant les succès de Custine : « Comme homme et citoyen du monde, je m'en réjouis ; comme Allemand j'en devrais pleurer ».

A la Convention affluent des députés de toutes les régions frontières, Brabançois, Niçois, Bataves, Allemands munis de vœux de réunion, escortés des cosmopolites parisiens.

Sous l'impression de ces cortèges, de ces harangues, de ces acclamations, il se formait dans l'imagination des conventionnels la vision magnifique d'une République française entourée de nations armées, affranchies par elle et scellant avec elle, par la reconnaissance, la grande fédération de la liberté.

On lut le 28 octobre une adresse des citoyens de Nice demandant à être Français, le 3 novembre, une lettre du club de Strasbourg annonçant que les Mayençais demandent la réunion ; le 4 novembre arrive une députation de Nice apportant un vœu de réunion ; 11 novembre, députation des Savoisiens demeurant à Paris, et demandant la réunion ; 11 novembre, discours d'un patriote batave : « Ses concitoyens brûlent de devenir Français » ; 15 novembre, adresse de huit communes du pays de Nassau, Saarbruck, demandant la réunion ; « la France est notre ancienne patrie... Nos relations commerciales et la conformité de langue semblent nous placer naturellement dans le département du Bas-Rhin », 18 novembre, vœu de Bergzabern.

Sur l'instigation de Barras, la Réveillérie, Treilhar, la Convention rend le décret suivant : « La Convention nationale déclare, au nom de la nation française qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté, et charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui auraient été vexés ou pourraient l'être pour la cause de la liberté ».

La Convention ne resta pas longtemps sur ses hauteurs, face à face avec ses principes, dans toute leur pureté.

La réunion de la Savoie a lieu sur le décret du 27 novembre 1792 ; mais ce n'est déjà plus l'application pure et simple du

principe de la souveraineté populaire nécessaire et suffisante même dans un acte international tel qu'une annexion.

Grégoire dans son rapport à l'Assemblée, proclame bien, il est vrai : « Le peuple de Savoie est souverain comme celui de la France ; Genève et Saint-Marin possèdent la souveraineté dans un degré aussi éminent que la France et la Russie », mais il ajoute : « Vous avez voulu, avant d'accueillir le libre vœu de la Savoie, compulsier les archives de la nature. » « Voici ce que le droit vous permet, ce que le devoir vous prescrit à cet égard ». « Les nations étant souveraines, peuvent se réunir à leur guise, mais bien que les principes de la nature et les droits de l'homme soient de tous les temps et de tous les lieux, l'unité politique de l'univers est une chimère. Les peuples peuvent se confédérer ; ce système ne convient pas à la France. La France ne se fédérera pas avec d'autres nations. Dans quelle mesure peut-elle admettre d'autres nations à s'incorporer à la République française. La France est un tout qui se suffit à elle-même, puisque partout la nature lui a donné des barrières qui la dispensent de s'agrandir, en sorte que nos intérêts sont d'accord avec nos principes. » La France ne contraindra personne. Elle l'a juré : Point de conquêtes, point de rois. « Si des peuples occupant un territoire enclavé dans le nôtre ou renfermé dans les bornes posées à la République par la main de la nature, désirent l'affiliation politique, devons-nous les recevoir ? Oui, car en renonçant au brigandage des conquêtes, nous n'avons pas déclaré que nous repousserions de notre sein des hommes rapprochés de nous par l'affinité des principes et des intérêts, et qui, par un choix libre, désireraient s'identifier avec nous ».

La Convention rend le décret suivant : « La Convention nationale : ... après avoir reconnu que le vœu libre et universel du peuple souverain de la Savoie, émis dans les assemblées des communes, est de s'incorporer à la République française ; considérant que la nature, les rapports et les intérêts respectifs, rendent cette réunion avantageuse aux deux peuples ; déclare qu'elle accepte la réunion proposée, et que, dès ce moment, la Savoie fait partie intégrante de la République française. »

Pourquoi considérer la convenance de cette annexion ? Pourquoi n'accueillir que les peuples occupant un territoire enclavé

dans le nôtre ou renfermé dans les bornes posées à la République par la main de la nature ? D'où provient cette limitation apportée au plein épanouissement du principe de la volonté souveraine et inconditionnée du peuple ?

De nouveau, comme en 1791, la nation, dans la pure expression des principes abstraits, sent son existence menacée. Un jour le principe de la souveraineté des peuples pourrait se retourner contre elle. Telle est la force inconsciente qui pousse la Convention à revenir dès le 24 novembre sur l'explosion de cosmopolitisme du 19. Mais était-ce réellement la crainte de voir un jour les peuples, au nom de leur souveraine liberté, se détacher de la France, qui entraînait la Convention à mettre dans ses termes tant de réserves ? N'était-ce pas plutôt le sentiment que ces annexions, même conforme à ses principes, pourraient paraître en contradiction avec son engagement solennel du début, la renonciation aux conquêtes ?

Et sous le couvert du respect des vœux des peuples, ne pouvait-elle pas être accusée de reprendre les anciennes pratiques des rois, toujours ambitieux d'étendre leur domaines ; c'est pourquoi elle tente d'ajouter à l'abstraction qui la guide et dont on pourrait discuter la réalité, la sincérité concrète, à savoir la volonté des populations, un autre argument plus solide.

Rousseau avait écrit dans le Contrat social, au livre II, *de la législation*, chapitre xv, *du Peuple* : « Il y a dans tout corps politique un maximum de force qu'il ne saurait passer et duquel souvent il s'éloigne à force de grandir. . . Il y a des raisons de s'étendre et des raisons de se resserrer, et ce n'est pas le moindre talent du politique de trouver entre les unes et les autres, la proportion la plus avantageuse à la conservation de l'Etat ».

Dans son Traité de Paix perpétuelle, il disait : « La situation des montagnes de l'Europe, des mers et des fleuves qui servent de bornes aux nations qui l'habitent, semblent avoir décidé du nombre et de la grandeur de ces nations, et l'on peut dire que l'ordre politique de cette partie du monde est, à certains égards, l'ouvrage de la nature. »

Sentant la nécessité de limiter l'étendue du pacte social qui, en abstraction, peut tout aussi bien se concevoir comme universel, Rousseau saisi d'autre part, à son insu, par la réalité

historique, la formation du monde moderne en nations diverses depuis la chute de l'Empire romain, Rousseau adopte la théorie des frontières naturelles.

Comme celle du pacte indissoluble de Menou, cette théorie ne révèle-t-elle pas l'influence inavouée des faits sur les idées. En tous les cas on ne peut s'expliquer autrement les limites apportées ainsi à la constitution du pacte social conçu dans l'abstrait.

§ 3. — *La guerre de conquête.*

Avant les réunions de la rive gauche du Rhin, des nécessités d'un ordre immédiatement pratique achèvent de conduire la Révolution en dehors de son principe. « Les armées envahissantes ont besoin d'argent, les peuples envahis refusent d'en donner; les armées envahissantes doivent vivre sur le pays, les populations se refusent à les héberger et à les nourrir; il faut les y contraindre, lever des contributions, requérir les objets et les services de première nécessité. Les représentants envoyés en Belgique s'étaient heurtés du premier coup à cet obstacle (1) ».

La Convention rend, sur le rapport de Cambon le décret du 15 décembre 1792 sur les règles à prescrire aux armées en pays occupés : « Dans les pays qui seront occupés par les armées les généraux proclameront la souveraineté du peuple et la suppression des autorités établies. Ils aviseront le peuple qu'ils apportent la liberté, l'égalité et la fraternité et le convoqueront dans des comices pour s'organiser. Ils traiteront en ennemi tout peuple voulant rappeler ses princes; ils ne poseront les armes que lorsque le peuple aura établi un gouvernement libre ».

Il ne s'agit plus d'affranchir les peuples, de leur apporter la liberté, mais aussi de leur imposer cet affranchissement. C'était la guerre de propagande, la guerre sans merci aux souverainetés étrangères, et non seulement aux rois, mais aux peuples qui ne voudraient pas adopter ces idées nouvelles.

La Convention a peur des représailles; elle décrète le 16 dé-

(1) Sorel, tome III.

cembre, sur le rapport de Thuriot : « La peine de mort contre quiconque proposera ou tentera de rompre l'unité de la République française et d'en détacher des parties intégrantes pour les réunir à un territoire étranger ».

Ainsi, aux idées pures succédaient peu à peu les passions; instinctivement la Révolution française est redevenue simplement la France, elle a proclamé que ces limites étaient posées par la nature. Maintenant elle n'hésitera plus à violer même ses principes les plus essentiels pour atteindre le but qu'elle s'est ainsi fixé et qui n'est que la continuation de la politique capétienne.

Le 31 janvier, Danton avoue pour la France toute entière ; il a l'audace en face de l'Europe de proclamer violemment la trahison désormais consciente dont la Révolution se rend coupable envers sa doctrine originelle de liberté et de fraternité.

« Je dis que c'est en vain qu'on veut faire craindre de donner trop d'étendue à la République. Les limites de la France sont marquées par la nature. Nous les atteignons dans leurs quatre points : à l'Océan, aux bords du Rhin, aux Alpes, aux Pyrénées. Aucune puissance ne peut nous arrêter. C'est en vain qu'on nous menace de la colère des rois. Vous leur avez jeté le gant ; ce gant est la tête d'un roi. C'est le signal de leur mort prochaine. Il ne nous reste qu'à développer la force nationale ; nous touchons le moment où l'univers va voir nos derniers efforts. On nous menace de l'Angleterre ; les tyrans de l'Angleterre sont morts ; ce peuple sera libre ; nous y aurons des amis. Vous avez la plénitude de la puissance nationale. Le jour où la Convention nommera des commissaires pour aller dans toutes les communes demander des hommes et des armes, elle aura tous les Français. »

La Convention rend le décret du 31 janvier : « Considérant que dans quelques-uns des pays actuellement occupés par les armées de la République, l'exécution des décrets des 15 et 22 décembre a été arrêtée en tout ou en partie par les ennemis du peuple coalisés contre sa souveraineté », décrète que les généraux convoqueraient des assemblées primaires ; que les commissaires de la Convention statueraient sur la validité des élections ; que les peuples ainsi consultés seraient invités à émettre leur vœu sur la forme de leur gouvernement ; que ceux qui

« dans la quinzaine après la promulgation des décrets des 15 et 22 décembre ne se seraient pas assemblés seraient déclarés ne vouloir être amis du peuple français et traités en conséquence » (1).

Le programme que la Convention trace aux généraux le 15 décembre, puis dont elle presse l'exécution le 31 janvier 1793 eut été digne de Rome; nous avons vu que lorsque le peuple Collatin consent sa *deditio* au roi Tarquin, on ne lui reconnaît la liberté que pour qu'il la perde aussitôt. N'était-ce pas le sort réservé aux contrées « municipalisées » ainsi par les armées révolutionnaires, réduites en une poussière de communes perdant par suite toute cohésion et toute force devant l'étranger. Comment une petite collectivité oserait-elle résister à une nation? La Convention prenait ainsi toutes ses précautions pour rendre inévitables les vœux d'adhésion, sous le fallacieux prétexte de la liberté.

Ainsi en fut-il de la Belgique conquise par Dumouriez.

Le Conseil faisait ressortir les avantages de sa réunion à la France. Ce serait « d'augmenter notre population de trois millions d'hommes, l'hypothèque de nos assignats de plus d'un milliard par la vente des biens nationaux, nos revenus annuels d'environ 40 millions et nos forces de 50.000 soldats; de propager plus facilement la liberté, d'amener enfin la Hollande à une révolution, et l'Angleterre à une composition qui fassent respecter notre république, autant qu'il lui importe de l'être » (2).

Pendant que se poursuivait l'exécution des décrets du 15 décembre et 31 janvier 1793, qui avaient pour but de préparer les vœux des contrées appelées à se réunir à la France, la Convention pose le principe même de ces réunions et en trace les règles. Carnot le fit dans un rapport qu'il présenta le 14 février à propos des vœux de Monaco (3). « Pour établir une théorie sur ces réunions de territoires, dit-il, notre comité diplomatique a dû remonter aux principes. Dans toutes matières politiques, deux points sont à considérer, et c'est à eux que tout

(1) Aulard, *La Révolution française*, II, p. 13-15. — Chuquet, *Jemmapes*, 226. — *Moniteur*, XV, 328.

(2) A. Sorel, *op. cit.*, III, p. 288.

(3) *Moniteur*, XV, 455-457.

se réduit, l'intérêt et la justice. Ils composent tout le droit des gens. »

Établissant la différence du juste et de l'injuste en politique, Carnot poursuit : « 1° toute mesure politique est légitime dès qu'elle est commandée pour le salut de l'État. »

« 2° Tout acte qui blesse les intérêts d'autrui sans nécessité indispensable pour soi-même est injuste. »

Aucune réunion, augmentation ou mutation de territoire ne peut avoir lieu sans qu'il soit reconnu :

1° Que cette mutation n'a rien de contraire aux intérêts de l'État ; 2° que les communes que regarde cette mutation, l'ont demandée par l'émission d'un vœu libre ou formel, ou que la sûreté générale de la République la rend indispensable ».

« Il n'y a donc de justice politique que celle qui procède de l'intérêt de l'État, et il n'y a point de justice possible contre cet intérêt. »

Ainsi c'est un principe que tout peuple est souverain, quelle que soit l'exiguité de son territoire : « Mais un principe antérieur à celui-là est d'empêcher qu'aucun peuple nous impose la loi à nous-même ». Or ce serait nous laisser imposer une loi et la plus désastreuse que de permettre « qu'une commune quelconque en émettant un vœu d'indépendance » pût se détacher de la grande masse et jeter la France dans le fédéralisme et l'anarchie.

En un mot les nations de l'Europe sont divisibles parce que c'est l'intérêt de la République, la République française est indivisible parce que c'est son intérêt.

Dans une Europe où la nation française se place d'elle-même dans un ordre de choses nouveau, et déclare renoncer tout d'abord à la politique extérieure de l'ancien régime, décrite et théorisée par Machiavel, il était bien dangereux de ne plus compter que sur la persuasion et sur la beauté des principes que l'on proclamait comme garantie de sa propre sécurité. Cette imprudence n'eut pas de lendemain, et la Révolution eut vite saisi la nécessité où elle se trouvait de renoncer en dehors de ses frontières aux principes qu'elle tentait de mettre en pratique à l'intérieur. C'est pourquoi il n'y a pas lieu de lui tenir rigueur de sa conversion finale au dogme de la raison d'État. Elle rentrait ainsi dans le droit commun de

l'Europe, et c'était prudent. Mais les idées sur lesquelles elle avait jeté d'abord une si vive lumière, devaient laisser une trace profonde dans l'histoire postérieure.

Voyons d'abord en passant, avant d'étudier son influence sur le droit des gens et la théorie du plébiscite, un fait qui est déjà la consécration tout à fait directe de ses premiers principes.

§ 4. — *L'ébauche d'un véritable plébiscite international* (1).

En 1794, les armées françaises entrent à nouveau dans les provinces rhénanes. Le 5 avril 1795, la paix de Bâle avec l'Autriche nous autorise à occuper ce pays. Pour la cession définitive un traité avec cette puissance est nécessaire. La France est rentrée dans le concert européen ; elle a dit adieu aux principes révolutionnaires qui dirigent sa politique extérieure depuis 1790. Elle traite avec les princes qu'elle ignorait autrefois.

Par le traité de Campo-Formio, le Directoire acquiert régulièrement, en vertu de l'ancien droit des gens, la souveraineté sur les provinces rhénanes. Cependant tout n'est pas revenu comme au temps des rois. L'influence des grands principes, une fois proclamée, subsiste. Elle se traduit à propos de cette première annexion régulière, aux yeux du droit des gens de l'Europe, par un fait nouveau ; il est vrai que pour les deux partis en présence l'Empereur et le Directoire, le point de vue n'était pas le même. Tandis qu'aux yeux de l'Empereur, sa signature suffisait pour le transfert des provinces rhénanes, pour le Directoire, l'annexion ne fut pas parfaite avec cela. Il fallut quelque chose de plus. Ce fut en avril-mai 1798 la nouvelle consultation des Rhénans.

Sans doute cette consultation fut peu sincère. Des commissaires français furent envoyés dans un but de propagande solliciter la libre volonté des habitants. Cette sorte de plébiscite eut lieu sans méthode. Il dura plusieurs mois. La procédure ne garantissait pas la liberté du vote. Une pétition toute préparée était présentée à la signature des habitants. Le scrutin

(1) Sagnac, *Le Rhin français pendant la Révolution et l'Empire*.

public est fort peu favorable à la liberté. Il n'y eût pas une règle unique et universelle pour l'attribution du droit de vote. Dans la Sarre les pères de famille seuls signèrent. Ailleurs tous les individus majeurs. Le résultat fut très inégal suivant les régions. En voici le tableau :

Germersheim	2190	Durkheim	1038
Spire	2161	Grunstadt	2314
Edenkoben	2100	Mayence	300
Neustadt	911	Niederohm	130
Worms	243	Deux-Ponts	130
Frankental	1659	Gölheim	293

Cette consultation eut lieu avant l'annexion définitive. Le traité de Campo-Formio n'avait accordé les provinces rhénanes à la France que sous réserves de la ratification de l'Empire. Ce n'était qu'une promesse, qui ne fut exécutée que lors de la paix de Lunéville, et le décret d'annexion n'intervint que le 19 mars 1811.

Voici donc comment rentre immédiatement la théorie plébiscitaire de la Révolution, dans le droit des gens.

Les relations internationales recommencent pour la France comme par le passé. Sans doute, dans sa politique extérieure, elle ne reprendra pas pour son compte tous les droits que les rois tenaient de leur pouvoir personnel, droits de succession et d'héritage, de patrimonialité, de droit privé. Mais il n'en est pas moins vrai, que de nouveau comme dans l'ancien régime, dans le droit international, il n'y a en présence que des souverains. Les peuples ont de nouveau disparu. En traitant avec les monarques européens, la France reprend elle-même son ancienne figure de monarque de l'ancien régime, et si chez elle, les fondements constitutionnels sont changés, à l'extérieur elle a bel et bien repris sa vieille physionomie d'antan.

Cependant, il reste quelque chose des premières déclarations solennelles de 1790, 1791, 1792, renonciation aux conquêtes, liberté des peuples, guerre au roi. La deuxième consultation des Rhénans en 1798 en est la preuve, et c'est certainement une nouveauté.

Jamais autrefois le cessionnaire n'aurait eu l'idée de consulter les habitants pour valider sa prise de possession. Toutefois

cette nouveauté est bien française. Comment va-t-elle jusqu'à un certain point s'européaniser ? Il est nécessaire, pour cela, que le courant révolutionnaire traverse toute l'Europe ; il n'y arrivera qu'en se déformant. Il en sortira alors un nouvel aspect de la théorie du plébiscite.

CHAPITRE III

Le XIX^e siècle.

Au XIX^e siècle, dans la pratique, les cas de plébiscites internationaux deviennent nombreux. Dans la théorie du droit des gens la question de l'assentiment à obtenir des populations transférées est vivement débattue.

Fidèle à notre méthode, recherchons pour quelle cause ce problème prend cette importance.

Au début de son histoire, le plébiscite nous est apparu comme une conséquence d'un fait; la formation des nations modernes (il servit à défendre une intégrité nationale), et au point de vue des idées, comme l'expression positive d'une idée tirée du droit naturel. Ses progrès furent complètement arrêtés quand les princes eurent jeté l'interdit sur cette doctrine du droit naturel contraire à leur pouvoir absolu, et eurent confisqué à leur profit l'œuvre de l'histoire vers l'élaboration des nations.

La Révolution française eut pour but de donner au peuple lui-même, à l'intérieur, la souveraineté, et à l'extérieur, nous avons vu par quels détours, sa vision d'une république universelle étant effacée par celle moins lointaine des frontières, l'œuvre séculaire des Capétiens.

Après avoir basé le changement sur un principe abstrait et universel : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui dans sa généralité vague ne tenait compte d'aucune réalité historique, elle fut saisie à nouveau par cette réalité, et dans sa politique extérieure, elle reprit en face de l'Europe l'attitude des rois qu'elle avait chassés.

Les peuples voisins recueillirent les paroles révolutionnaires. De 1800 à 1848, le mouvement commencé en France en vertu des

principes Roussiens, se continue en Allemagne, en Italie. Dès 1814 la Norvège fait appel aux idées révolutionnaires pour protester au nom de la souveraineté du peuple contre son annexion à la Suède, consentie arbitrairement par son maître, le roi de Danemark.

Mais chacun des peuples qui reçurent la visite des idées françaises de 1789 à 1793 les interprétèrent suivant leur tempérament national. Et loin d'adhérer aux conclusions extrêmes des grands principes, et de s'unir dans une république universelle, ou, même en restant indépendants, de ne songer qu'à la fraternité des peuples, ils prirent conscience en même temps qu'ils apprenaient théoriquement leur droit à la liberté, de l'évolution historique accaparée autrefois par les princes et qui les orientait vers une formation nationale. Le sentiment national chez eux entra dans le domaine de la conscience claire, en vertu de la loi psychologique des contrastes sous l'effet de l'irritation contre l'étranger ; les armées françaises réveillèrent ainsi partout en Europe des nationalités latentes. L'Empire, plus encore que la Révolution fut le grand artisan de ce réveil.

Dans la pratique positive des relations internationales, les congrès de Vienne de 1814 et de 1815 marquent une réaction caractérisée contre les principes révolutionnaires.

Au nom de la « légitimité » ils proclament à nouveau le pouvoir souverain des rois, basé sur la longue prescription et sur la notion de patrimonialité.

L'Europe est de nouveau l'objet de nombreuses tractations sans qu'il soit tenu aucun compte du vœu des populations. Une commission de statistique, organe du Congrès, est chargée de supputer le revenu des impôts, la valeur économique des surfaces, en vue d'une répartition des territoires entre les souverains. Les peuples sont dépecés comme un domaine ; comme au temps de la monarchie absolue, le vieux principe posé par Erasme, proclamé par François I^{er}, est négligé.

Par réaction contre le principe de la légitimité, l'héritage idéologique de la révolution et le réveil nationalitaire consécutif aux guerres de l'Empire, acquiert une plus grande vigueur et achève de coopérer à l'apparition dans le droit des gens d'un nouveau principe. Les peuples en Europe aspirent à s'organiser librement comme la France de 89 ; il se mêle aux idées pures

qu'ils recueillent de la révolution leur propre sentiment national qui, loin d'être comme les idées abstrait et universel, est au contraire exclusif et se rapproche dans sa nature intime de l'instinct de la conservation personnelle.

N'est-ce pas la reproduction du même enchaînement causal qui avait entraîné l'Assemblée législative, puis la Convention ?

Merlin de Douai proclame le dogme de la liberté souveraine. De même après lui, Menou, il le limite déjà par une secrète appréhension de nuire à l'intégrité nationale qui s'impose à lui, malgré qu'il veuille poser dans l'abstrait des règles universelles. D'où sa notion de pacte indissoluble.

Enfin, Grégoire, puisant dans Rousseau la théorie des frontières naturelles, achève de prendre conscience de la réalité historique, et d'accomplir l'alliage de l'idée pure révolutionnaire avec la réalité concrète et française.

C'est pourquoi le plébiscite de la Savoie, celui d'Avignon et du Comtat Venaissin, furent à un bien moindre degré l'œuvre de la pression des commissaires ou des généraux, que les plébiscites postérieurs.

Lorsque poussée par le besoin de pourvoir à sa sécurité, d'assurer la perpétuité de son œuvre, la Convention élabore son programme de conquête, elle remplace l'idée pure de la liberté par l'apologie sans vergogne de la Politique, et elle s'éloigne du juste milieu où régnait peut-être la vérité, équilibre entre la volonté des peuples et les limites que leur imposent les faits, tant historiques que géographiques.

Ce fut pour les autres nations de l'Europe à peu près la même aventure. Elles interprétèrent la liberté révolutionnaire, non pas comme la liberté absolue des peuples, mais comme leur liberté propre ; cette vérité historique déterminait leur attitude, à savoir que depuis de longs siècles les hommes se répartissent en des groupements divers que l'on appelle des nations, et où le libre choix de la volonté n'a qu'une part restreinte.

De même qu'en France, le Contrat social, par une raison de conservation nationale, s'interprétait comme un pacte indissoluble, de même hors de France, les nationalités basées sur la liberté des peuples, proclamaient leur inviolabilité.

De là, sortirent de nouveaux principes de droit international,

tel que celui de non-intervention, lorsque l'idée de légitimité eut disparu de la scène avec la Sainte-Alliance de 1815.

Telle est la base nouvelle sur laquelle va dorénavant s'édifier la théorie du plébiscite. Dans cette théorie le double courant que nous venons de signaler se retrouve, il est nécessaire de recourir au vote, parce que dans le peuple réside la vraie souveraineté ; l'autorité politique dans l'État n'a pas d'autre origine que la volonté commune des membres de la nation, et d'autre part toute nationalité est inviolable, toute nationalité doit pouvoir atteindre son but qui est de se former en État.

Le plébiscite puise donc dorénavant sa valeur d'un principe qui tente de s'introduire dans le droit international positif, le principe des nationalités. C'est surtout Napoléon III qui entreprend de faire consacrer cette doctrine dans les relations entre les États tandis que Mancini, en Italie, tente d'en faire la nouvelle base du droit des gens.

Le principe dynamique de l'élaboration de cette théorie nouvelle sera le sentiment national, la conscience du passé historique et de la destinée ainsi attribuée par l'histoire à chaque groupe humain, tandis que la notion du contrat, de la souveraineté du peuple sera le principe statique, la forme nécessaire à la réalisation pratique et positive des aspirations nationales.

Nous avons vu comment se sont rencontrés ces deux courants différents. Leur mariage n'était pas l'œuvre de la réflexion et de la science, mais le résultat des circonstances historiques.

Mais nous n'avons pas à faire dès maintenant une critique, et devons simplement enregistrer l'enchaînement des faits.

Pour achever cette étude objective, il convient de remarquer que le principe des nationalités survenait dans une organisation positive qui lui était profondément opposée. Beaucoup d'autorités établies subsistaient au mépris du principe révolutionnaire de la souveraineté du peuple, par exemple les Tzars de Russie, ou reposaient sur une violation constante des aspirations nationales, tel que l'Empire d'Autriche, le terrain d'élection de la légitimité.

Il en fut de ce principe, comme il en avait été sous l'ancien régime, de beaucoup d'idées diverses. Il fut, en cas de besoin, utilisé, suivant les nécessités politiques et c'est en face de certains cas concrets que son application donna à la théorie

particulière du plébiscite, qu'il contenait implicitement, ainsi que nous venons de le voir, l'occasion de s'affirmer, mais ce fut alors bien plus un procédé de politique extérieure qu'une déduction logique d'un idéal juridique.

C'est ce que nous confirme une étude succincte des différents plébiscites internationaux de cette époque.

§ 1^{er}. — *Le dessein international de Napoléon III et le plébiscite.*

Napoléon III recueille les idées françaises de son temps et les porte au pouvoir.

En France le principe des nationalités était devenu peu à peu l'idéal populaire de la politique extérieure.

Napoléon I^{er}, dans ses « Conversations de Sainte-Hélène », soutenait l'idée que l'Europe constitue une seule famille. Les royautés de l'ancien régime s'étaient opposées à cette unité civilisatrice. « L'Europe est composée de Français, d'Allemands, d'Italiens, etc..., il est à souhaiter que chacun de ces peuples devienne un seul et même corps de nation. » La publication de ces Conversations eut une grande influence sur l'opinion publique.

« Les penseurs démocrates combinent les visions de Sainte-Hélène avec les idées déjà dégagées par la révolution et de ce double travail sortit en France la théorie nouvelle des relations internationales, à laquelle on donna le nom de principe des nationalités » (1).

« Toute association d'hommes nommée peuple est une individualité indépendante, libre, souveraine jouissant du droit imprescriptible de disposer d'elle-même » (2).

L'école démocratique, développant les principes révolutionnaires, introduit dans le droit des gens l'idée nouvelle que les peuples étant souverains, leur volonté seule crée le droit au dehors comme au dedans ; on doit donc les interroger avant de fixer leur sort.

En 1848, le peuple arrive aux affaires et y apporte ses propres pensées. Lamartine les expose dans son manifeste aux puissances étrangères : « Pour la nouvelle république son seul but

(1) E. Ollivier, *L'Empire libéral*, tome I.

(2) E. Ollivier, *ibid.*

est d'achever par-dessus les frontières la grande nationalité intellectuelle et la confédération des peuples, la constitution de la fraternité internationale sur le globe. A l'heure de la résurrection des nationalités opprimées, si un obstacle s'élève..., elle se croira en droit d'armer elle-même pour protéger ces mouvements légitimes de croissance et de nationalité des peuples ».

A la même époque, Jordan, de Berlin, disait aux applaudissements du Parlement de l'Allemagne libérale et révolutionnaire : « En nous emparant de la Pologne, nous affranchissons une terre barbare ». Peu de temps après Bismarck affirmera que la base unique et saine pour un grand État est l'égoïsme politique.

Napoléon III, l'élu du peuple, introduit dans les faits l'esprit populaire, et le réalise.

« Il n'est pas plus permis de juger le neveu en faisant abstraction des évolutions de l'esprit national depuis 1815, que de prononcer sur l'oncle sans tenir compte des idées, des sentiments qui avaient fait irruption dans le monde en 1789 » (1).

Or à cette époque, en France tout au moins, le principe des nationalités reposait sur cette définition : « La nationalité n'est déterminée ni par l'identité des idiomes, ni par la conformité des races, ni même par la configuration géographique ou la conformité d'idées nées d'intérêts et de souvenirs communs ; elle est uniquement constituée par la volonté des populations, elle est l'application au dehors du principe de la souveraineté nationale, fondement intérieur de l'État ».

Tel est le principe qu'adopte l'Empereur des français : « Pour l'Empereur, écrit l'ambassadeur allemand Goltz, le droit des nationalités signifie le droit des peuples à voter eux-mêmes sur leur nationalité » (2).

Napoléon I^{er} avait dit à Sainte-Hélène : « Le premier souverain qui au milieu de la grande mêlée, embrassera de bonne foi la cause des peuples se trouvera à la tête de l'Europe et pourra tenter tout ce qu'il voudra ». Quel autre dessein pouvait séduire son neveu ? Mais tandis que Napoléon I^{er} avait conquis pour affranchir, lui voulait affranchir sans conquérir.

(1) E. Ollivier, *op. cit.*, t. II.

(2) Sybel, *Petits écrits historiques*, tome IV, p. 183.

Tel apparaît le fond de la politique de Napoléon III. Tel est aussi à cette époque la base du plébiscite international. Il découlait immédiatement du principe des nationalités ainsi compris, comme la procédure la plus conforme à sa réalisation. Quelle fut effectivement sa destinée ?

§ 2. — *Le Congrès de Paris, 1856. La question roumaine.*

Au Congrès de Paris, restait à décider le sort des deux provinces Roumaines, la Moldavie et la Valachie que le tzar avait envahies ; sur son refus de les évacuer, l'Angleterre, la France et le Piémont lui avaient déclaré la guerre. Vainqueurs, il leur fallait statuer sur le sort des deux provinces.

Napoléon, dont le but était déjà l'affranchissement de l'Italie songe à les offrir à l'Autriche, qui donnerait en échange la Lombardie et la Vénétie au Piémont. « C'était une singulière idée de vouloir trafiquer d'elles, et pour affranchir une nationalité d'en opprimer une autre non moins digne d'intérêt » (1).

Mais l'Autriche refuse.

L'Empereur charge alors son ambassadeur Walesky de réclamer leur indépendance. Cavour, pour l'œuvre duquel la réussite de cette proposition créerait un heureux précédent, l'appuie de tous ses vœux.

Ali Pacha, pour les Turcs, objecte : « Tel n'est certainement pas le vœu des populations ».

« Mais, dit étourdiment Buol, ambassadeur d'Autriche, les populations n'ont pas été consultées. » « Eh bien, consultons-les, répartit Clarendon. »

Pour se tirer d'embarras et gagner du temps, tous décidèrent que les populations seraient consultées : « Un divan ad hoc, de manière à constituer la représentation la plus exacte des intérêts de toutes les classes de la société, serait convoqué immédiatement dans chacune des deux provinces pour exprimer les vœux des populations relativement à l'organisation définitive des principautés ».

Voici donc le principe des nationalités et du plébiscite reconnu et sanctionné par un congrès international, grâce à une inad-

(1) E. Ollivier, *op. cit.*, tome III.

vertance de l'Autriche, émanation du droit de conquête. Napoléon III demandait l'indépendance des deux provinces en vertu du principe des nationalités ; un doute s'élève sur le vœu des populations ; la procédure qui découle immédiatement, dans l'occurrence, du principe, apparaît aussitôt à l'esprit. Il est vrai que le congrès ne l'interprète que comme une consultation, une sorte d'enquête, et n'accorde au vote populaire aucune influence prépondérante sur sa propre décision. Ainsi compris, il pouvait être admis par un esprit autrichien. Mais cette interprétation revenait à nier la souveraineté du peuple en n'accordant au vote populaire aucune valeur décisive. Le principe des nationalités était ainsi faussé. Il est vrai que sous cette forme, le plébiscite, simple consultation, ne présentait aucun caractère révolutionnaire de nature à effrayer les monarques absolus de l'Europe ; il ne pouvait non plus aucunement gêner les politiques. Napoléon III, aux prises avec les réalités concrètes, n'affectionne-t-il pas lui aussi cette forme atténuée d'application de son principe ?

§ 3. — 1859. *Cavour. Les plébiscites italiens.*

Le 11 et le 12 mars 1860 eurent lieu les plébiscites de l'Emilie et de la Toscane.

L'Emilie comprenait deux Etats indépendants : Parme et Modène et une province, la Romagne qui se détache d'une autre communauté politique, les Etats pontificaux.

Le vote eut lieu au suffrage universel ; il y eut 42.600 voix pour l'annexion à la Sardaigne, 755 contre.

La Toscane vote également son annexion à la Sardaigne par 366.571 voix contre 14.925.

La souveraineté populaire décidait ainsi de leur annexion au royaume du Piémont.

Le 30 mars, Cavour notifiè le résultat aux puissances, et le 2 avril les députés de ces provinces viennent siéger à l'Assemblée nationale réunie par Victor Emmanuel. Quelle est au point de vue international la nature de ces plébiscites ? Les groupes politiques qui demandent leur annexion à un autre Etat ne quittent pas une souveraineté déjà existante ; ils sont en révolution ; ils ont chassé leur ancien gouvernement. Quant

à la Romagne, elle est détachée unilatéralement d'une souveraineté qui existe encore, celle du Pape. L'analogie avec Avignon, le Comtat Venaissin, Nice et la Savoie est frappante. En réalité, le droit des gens est ici hors de cause, les plébiscites ne ratifient pas une annexion régulièrement consentie entre deux personnalités juridiques internationales.

De plus ici, il est facile de retrouver sous les apparences de spontanéité et de liberté l'œuvre arbitraire d'un homme d'État et l'exploitation du principe des nationalités et de son corollaire le plébiscite, dans un but d'intérêt politique.

Cavour fut le grand artisan de l'unité italienne.

En 1848, les révolutionnaires italiens avaient en vue trois objectifs :

Chasser l'Autriche du sol national ;

Etablir le régime constitutionnel ;

Constituer une sorte de fédération des différentes communautés italiennes.

Mazzini le premier a l'idée de l'unité. Mancini, en 1851, publie sa célèbre étude sur la nationalité comme fondement du droit des gens. Il la définit « une société naturelle d'individus que l'unité du sol, de l'origine, des mœurs, de la langue, prédispose à une vie commune et à une conscience sociale ».

Il transposait ainsi dans le domaine de la théorie le but politique dont certains, particulièrement les Piémontais, commençaient à concevoir et à désirer la réalisation.

« Il ouvrait son cours dans ces années où le sentiment de nationalité était si puissant et si répandu dans la péninsule entière, où le Piémont inaugurerait une politique nationale et devenait le centre des aspirations unitaires de l'Italie » (1).

Il contribua plus que tout autre à orienter l'opinion dans cette direction nouvelle.

C'est le 4 novembre 1852 que le comte de Cavour prit le pouvoir. « Avec Cavour les desseins se précisent, s'agrandissent ; les événements se développent avec une progression bien ordonnée qui atteste une direction vigilante autant que vigoureuse. Son premier soin fut de créer par un artificieux et obstiné groupement de faits et de griefs, ce qu'on appela plus

(1) Padeletti (dans la *Revue de droit international de Gand*, 1871), p. 464.

tard la question « Italienne ». La question Italienne une fois entrée dans le domaine public, il conviendra de la proclamer solennellement devant l'Europe, ainsi qu'on le fera au congrès de Paris. Ce sera le second acte. Puis, toutes choses mises au point, par cette longue préparation, le moment viendra de brusquer l'entreprise et d'attaquer ouvertement l'Autriche, de la faire attaquer surtout par un allié assez puissant pour dominer, mais assez aveugle pour se réduire au rôle d'instrument; ce sera le troisième acte du drame, celui qui se dénouera à Solférino. Enfin l'Autriche vaincue, il faudra convaincre l'Italie qu'elle doit renoncer à ses vieilles séparations, à son antique esprit municipal, à ses souvenirs de rivalités et de gloire; il faudra, par un prodige d'habileté, faire acclamer par les villes dépouillées leur propre abdication, intercepter entre la péninsule et l'Europe le bruit des résistances et des murmures et partout masquer la conquête sous les apparences d'une joyeuse adhésion » (1).

Au moment où à lieu le vote de l'Emilie et de la Toscane, Cavour est arrivé à chasser l'Autriche du centre de la Péninsule et ainsi que les dynasties qu'y avait installées le congrès de Vienne.

Il reste à faire accepter par l'Europe l'agrandissement de la Sardaigne malgré l'armistice de Villafranca qui laissait la Vénétie à François-Joseph, stipulait le rétablissement des souverains de Toscane, de Parme et de Modène et prévoyait l'organisation de l'Italie, sous la présidence du Pape, et malgré l'avis de Napoléon III : « J'ai conseillé au roi Victor-Emmanuel de répondre favorablement au vœu des populations qui s'offraient à lui, mais de maintenir l'autonomie de la Toscane et de respecter en principe les droits du Saint-Siège » (2).

C'est alors que Cavour monte la comédie de la « joyeuse adhésion ». Il exploite ainsi sans vergogne l'idéalisme impérial Victor-Emmanuel certes ne résistera pas aux vœux des populations mais Napoléon III serait bien mal venu à protester si ces vœux sont contraire même à l'autonomie de la « Toscane », et aux « droits du Saint-Siège », car alors n'entrerait-il pas

(1) Sollières, *op. cit.*

(2) E. Ollivier, *op. cit.*, tome III.

lui-même en conflit avec les idées qu'il veut imposer à l'Europe.

Pour bien comprendre combien ces plébiscites furent bien plus l'œuvre du ministre de Sardaigne que d'un élan spontané des peuples, il est nécessaire de remonter un peu avant dans l'histoire.

Cavour avait envoyé à Modène, après le départ de François V, un commissaire Sarde, Farini. Celui-ci devait quitter le pays après l'armistice de Villafranca qui réglait le sort du duché, et dessaisissait la Sardaigne du soin de l'administrer. Sur l'instigation de Cavour avec lequel il continuait à correspondre secrètement, il abdique ses fonctions de commissaire et se proclame dictateur.

A Parme, il prend la place de Palliera, autre commissaire sarde, qui avait reçu aussi son ordre de rappel. De même dans les Romagne, d'Azeglio qui y occupait les mêmes fonctions, quitte le pays ; Cipriani, qui était aussi l'homme de Cavour, le remplace.

En Toscane, le baron Ricasoli qui, l'un des premiers avait eu la conception de l'unité italienne, avait pris le pouvoir après le départ du grand duc.

Ces trois hommes se considéraient non comme des chefs de gouvernements locaux indépendants, mais comme de simples agents temporaires du gouvernement Piémontais.

Ils préparent, chacun dans leur ressort, les élections à une assemblée qui prononce la déchéance de chaque dynastie, et envoie des députés à Turin demander la réunion au Piémont.

En Romagne, au lieu d'un vote de déchéance, l'Assemblée élabora un memorandum où étaient exposés les griefs des Romagnols contre le Pape.

La diplomatie européenne s'agite ; mais elle est retenue derrière Napoléon lui-même, par la théorie Napoléonienne qui découle du principe des nationalités, celle de non intervention.

Ne pouvant recourir à la force, elle n'a plus qu'un refuge : Zurich, lieu désigné pour les conférences qui transformeraient en traité de paix les préliminaires de Villafranca. Les travaux furent bientôt interrompus. De quoi pouvait-on s'entretenir ? La confédération italienne était abandonnée de tous, les réformes étaient impossibles dans l'Etat pontifical qui s'en allait en morceaux. Après l'échec de ce congrès, le comte Waleski

démissionne le 5 janvier 1860 et M. Thouvenel vient inaugurer une autre politique. Il n'y avait plus de raison désormais pour que Cavour restât dans la pénombre où il avait dû se mettre le lendemain de la paix de Villafranca. Le 20 janvier, il reprenait officiellement la direction politique du gouvernement du roi » (1).

Son premier soin fut de grossir le courant annexionniste afin de paraître débordé par lui. Se dire poussé c'était pousser l'Europe. « Voici la note à faire entendre, écrivait-il à M. Farina demander avec énergie et même avec un peu de colère une solution; déplorer les retards; répéter que la diplomatie ne peut reconnaître la destruction des trônes dits légitimes, mais qu'il faut lui présenter des faits accomplis. « Cavour se prévalait des vœux que lui-même avait soufflés, et affectait d'avoir la main forcée, puis il répétait que ce qu'on refuserait au roi, on le donnerait à l'anarchie. Son second soin fut de resserrer tellement l'alliance avec l'Angleterre, que la France fut entraînée sous peine de voir passer à Londres toute la reconnaissance italienne. Les choses ainsi préparées, soit en Italie soit à Londres, Cavour put se croire assez fort pour arracher à Napoléon la suprême ratification.

Dans les Marches et l'Ombrie, et à Naples, la politique de Cavour consista d'abord à laisser faire Garibaldi, puis à intervenir juste à temps pour recueillir le fruit de ses succès et le décider à faire voter l'annexion au Piémont des provinces d'où il avait chassé les anciennes dynasties et fomenté la Révolution.

C'est ainsi qu'instruit des intentions de Garibaldi, Cavour décide le roi à laisser faire sans intervenir ouvertement et devenir lui-même le Garibaldi de l'Italie, ainsi que conseillait Ricasoli.

Garibaldi s'empare de Palerme, puis de Naples; il force François II à s'enfermer dans Gaëte, et livre les deux Siciles au désordre et à l'anarchie.

Il marche ensuite sur Rome. Craignant sa défaite, car elle eût jeté le discrédit sur l'œuvre de Victor-Emmanuel, et aurait peut-être entraîné sa chute, Cavour décide de l'y devancer. « L'heure approche d'agir dans l'Ombrie, écrivait-il au député

(1) Sollière, *op. cit.*

Gualtério, et dans les Marches. Le Ministère est décidé non seulement à seconder mais à diriger le mouvement.

Farina et ses affiliés fomentent l'insurrection dans les Etats Pontificaux. Cavour prend prétexte des armements du pape : « Les corps pontificaux, disait Cavour, se composent de gens de toutes nations, de toutes langues, de toutes religions, ce qui offensait profondément la conscience politique de l'Italie et de l'Europe. » « La conscience du roi Victor-Emmanuel ne lui permettait pas de demeurer témoin impassible des répressions sanglantes par lesquelles les mercenaires étrangers étoufferaient dans le sang Italien toute manifestation du sentiment national. » Avant même que la réponse à l'ultimatum fut partie de Rome, les troupes sardes avaient franchi la frontière.

Après la capitulation d'Ancône, les Marches et l'Ombrie, comme la Toscane, les Romagnes et les Duchés, étaient prêts pour l'annexion; le chef du cabinet Sarde se présenta devant les Chambres et sollicita l'autorisation d'annexer par voie de plébiscite, les Marches et l'Ombrie ainsi que l'Italie méridionale. La loi fut adoptée comme le voulait Cavour.

Le 1^{er} mars, l'Empereur ouvrait la session législative et disait : « J'ai conseillé au roi Victor Emmanuel de répondre favorablement au vœu des populations qui s'offraient à lui, mais de maintenir l'autonomie de la Toscane, et de respecter en principe les droits du Saint Siège. » Tandis qu'il parlait de la sorte, les événements se précipitaient dans la péninsule.

La réponse aux avis de la France, ce fut, dans les quatre Etats de l'Italie centrale, la convocation des électeurs qui seraient appelés une deuxième fois à statuer sur leur sort. Comme la sincérité du premier scrutin avait été contestée, il fut décidé que le mode de scrutin serait cette fois le vote universel.

Dans l'Emilie, le résultat du nouveau scrutin était trop prévu pour que la curiosité fût grande. L'union avec la Sardaigne existait de fait, et tous les décrets rendus depuis plusieurs mois n'avaient eu d'autre but que de l'affermir. Qui d'ailleurs eût protesté ? Le duc de Modène était impopulaire, la duchesse de Parme déjà oubliée ; les Romagnols ne connaissaient le Pape que par les cardinaux qu'ils n'aimaient pas, et par les gouverneurs autrichiens qu'ils détestaient. Au dépouillement, il n'y

eut que huit cents suffrages hostiles, tout le reste fut pour la Sardaigne.

Afin d'obliger Garibaldi à ordonner l'annexion, le roi Victor Emmanuel se dirigea sur la ville avec son armée. A Naples, Garibaldi hésitait, ne sachant quel parti prendre, lorsque le peuple lassé se mit de la partie, et manifesta en faveur de l'annexion. « Si tel est le désir du peuple Napolitain, il sera satisfait, dit le dictateur, et il convoqua les électeurs à un plébiscite (13 octobre). Le 21 octobre, jour du vote, des bandits armés jusqu'aux dents parcoururent les rues de la ville, dénonçant comme traîtres tous ceux qui voteraient non. Trois urnes furent placées dans la salle de vote. La première contenait les bulletins négatifs, la deuxième les bulletins affirmatifs, la troisième était celle où chaque citoyen, après avoir pris son bulletin dans une des deux autres urnes, devait déposer son suffrage. Sous l'œil de ceux qui étaient à la fois les surveillants et les bénéficiaires du scrutin, quelques votants osèrent se diriger vers l'urne des suffrages négatifs et y puiser leurs bulletins. Les Piémontais eux-mêmes s'émerveillèrent de cette vaillance.

J'ai admiré, écrivait Persano dans son journal, le courage civique de deux ou trois personnes qui ont osé voter non. »

« Le vote, écrivait Elliot à Lord Russel, le 16 octobre, se fera par le suffrage universel, et bien que l'on affecte de parler du scrutin secret, on s'est arrangé de façon que chaque votant soit connu et que l'opinion publique soit à même de se porter sur lui. Je n'appréhende pas qu'en aucune circonstance la proportion des votes négatifs eût jamais été bien considérable, mais avec les arrangements qu'on vient de prendre on a encore réduit leurs chances, il y a encore, notamment dans la capitale, beaucoup de personnes, formant une grande portion de classes éclairées, qui eussent préféré que Naples formât un royaume séparé, pourvu qu'ils fussent à l'abri du retour des Bourbons. Mais, d'après les termes du plébiscite, ils sont obligés de donner ou un vote affirmatif pour l'unité sous le roi Victor Emmanuel ou un vote négatif pour impliquer simplement le maintien de l'état actuel de désorganisation dont tout le monde a hâte de sortir, et beaucoup de ceux qui sont séparatistes au fond du cœur donneront un vote affirmatif; « il y eut 267 non contre 439.000 oui ».

Ce plébiscite sans liberté, sans sincérité n'était qu'un déguisement de la conquête. Dès le lendemain du reste la guerre s'engagea entre les Piémontais et les Napolitains, guerre dont l'issue eut été douteuse si les Princes Napolitains ne se contentant pas de l'exciter de loin étaient venus eux-mêmes en prendre la direction, l'Irlande et la Pologne ne furent pas traitées plus durement. Les élections législatives qui suivirent, expression du suffrage restreint et presque officiel ne sauraient être considérées comme une confirmation et une contre épreuve de cette comédie plébiscitaire. Le brigandage a été le vote négatif de la population des états napolitains. Les brigands dans leur majorité furent des patriotes défendant leur indépendance nationale contre une annexion artificielle et violente. Dans cette lutte contre un peuple qui ne veut pas être absorbé et qui se bat pour rester lui-même, Farini, le prince Carignan, Nigra et d'autres s'usèrent et échouèrent; aujourd'hui encore quand on y regarde de près, on s'aperçoit que la soudure opérée par la force est loin d'être tout à fait solide.

L'analyse historique de ces premiers plébiscites italiens nous conduit à quelques réflexions. Sans doute toutes sortes d'excellentes raisons justifiaient la formation de l'unité italienne : le cadre géographique, la communauté de langue, de religion et de culture, ainsi que le passé (déjà Henri IV avait envisagé l'annexion de la Lombardie au Piémont et à la formation d'un Etat Italien). Il semblait bien que naturellement, dans l'histoire moderne qui allait vers la formation en Europe d'un certain nombre de nations, la péninsule Italienne fut destinée à fournir le cadre d'une de celles-ci.

Néanmoins, dans la volonté populaire, il est difficile de retrouver, à travers les plébiscites, d'indication bien nette que cette destinée était consciemment désirée. Et pourtant Cavour employa le plébiscite dans ce but, pour montrer que les aspirations populaires le poussaient comme malgré lui. Mais aussi, il dût contraindre en réalité et adapter à l'usage qu'il en voulait faire, l'instrument qu'il employait. Les plébiscites italiens présentent bien en effet d'une manière générale le caractère d'être l'œuvre arbitraire d'une propagande secrète, quelquefois même de la violence ouvertement déclarée.

Qu'il nous suffise de constater que ces plébiscites répondaient

à la nécessité théorique, devant l'opinion, de baser l'œuvre nationalitaire sur la doctrine d'un accord volontaire entre tous les membres de la nation ; mais que d'autre part, cette volonté fut fort peu de chose à côté de l'action des hommes qui avaient mûrement réfléchi et décidé cette entreprise, en mettant toute leur confiance dans les directives que leur fournissait l'aperception concrète des faits et de l'histoire.

§ 4. — 1860. *Le Plébiscite de la Savoie et de Nice.*

L'article premier du traité de Turin du 25 mars 1860 entre Napoléon III et le roi de Sardaigne est ainsi conçu :

« S. M. le Roi de Sardaigne consent à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France et renonce pour lui et tous ses descendants et successeurs en faveur de S. M. l'Empereur des Français, à ses droits et titres sur les dits territoires. Il est entendu entre leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que le gouvernement de l'Empereur des Français et du roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté. »

Le vote s'ouvrit à Nice le 15 avril et en Savoie le 22. Il donna les résultats suivants :

En Savoie :	électeurs inscrits...	133.449
	votants.	130.839
	oui.	130.333
	non.	255
	bulletins nuls.	71
Dans le comté de Nice :	électeurs inscrits...	30.712
	votants.	25.933
	non.	160

Dans la Revue générale de Droit international public (1), un auteur a fait une minutieuse étude de ce plébiscite, pour en conclure que la théorie plébiscitaire est insoutenable en droit international. M. Bourgeois (2) répondit en prenant la défense

(1) 1895, p. 445.

(2) *Revue générale de Droit international public*, 1895, tome III.

du principe du vote nécessaire des populations pour la validité de l'annexion.

Voici, en résumé, l'argumentation de M. Grivaz :

L'histoire, les considérations à posteriori justifiaient pleinement l'annexion. Or le vote, en apparence conforme, a été menteur en réalité ; il fut contraire aux sentiments véritables des Savoyards d'alors, d'ailleurs ignorants des considérations historiques et de leur nationalité véritable.

En effet l'annexion eut lieu juridiquement dès l'accord des souverains. La volonté des populations fut artificiellement produite ; elle ne fut rien dans la cession.

Donc le plébiscite n'a aucune valeur pour la validité des annexions et la théorie abstraite du droit des nations de disposer d'elles-mêmes par le vote est un leurre. Si dans les conditions les plus parfaites pour sa réussite, alors qu'il est employé pour valider une annexion parfaitement conforme à la nationalité véritable des populations cédées, le plébiscite s'est révélé aussi menteur, c'est qu'il n'a aucune valeur comme procédé de technique juridique du droit international, c'est qu'il n'est en réalité toujours qu'une mesure politique, et est incapable d'avoir une valeur en soi.

M. Grivaz étaye sa démonstration sur deux faits : 1° La genèse du traité du 24 mars dans la politique de Cavour et de Napoléon III ; 2° les mesures qui furent prises pour rendre le vote favorable. Puis il termine en exposant l'erreur fondamentale qui est à la base de la théorie du plébiscite.

M. Bourgeois répond en affirmant la sincérité du vote et en démontrant la nécessité théorique du consentement des populations dans toute annexion de territoire.

Nous n'avons pas pour le moment à discuter la valeur en soi, au point de vue du droit international de la théorie du plébiscite. Evidemment l'argumentation de M. Grivaz a un défaut grave : il conclut du moins au plus, commettant ainsi un péché contre la logique...

Il ne s'ensuit pas, en effet, que parce qu'en l'espèce, le plébiscite fut une mesure politique, il doive en être toujours de même nécessairement.

La réponse de M. Bourgeois sur ce point particulier n'est pas précise. La discussion entre ces deux auteurs roule principa-

lement sur deux points; la sincérité du vote et la valeur en soi du plébiscite international qui n'offrent pas au point de vue de notre étude en son état actuel un intérêt immédiat.

Tout ce qui nous intéresse est de savoir ce que fut effectivement ce plébiscite au point de vue juridique d'abord, puis dans les idées contemporaines, enfin dans la politique des deux souverains.

Or il semble bien difficile de revenir sur ce dernier point sur la démonstration à notre avis irréfutable de M. Grivaz. Ce plébiscite fut comme tous les plébiscites Italiens, comme tous les plébiscites à cette époque, une mesure politique. Il présente un caractère nettement international, car il résulte d'un acte juridique du droit des gens, d'un traité. C'est pourquoi il a tant fait parler de lui. Mais il n'en est pas moins affligé du même défaut que ses contemporains, les plébiscites italiens, et une conclusion que nous ne poserons pas, car nous n'avons pas à envisager pour le moment le point de vue théorique, mais qui pourrait venir fort naturellement à l'esprit, c'est que peut-être alors, il ne pouvait pas en être autrement.

Que ce plébiscite-là fut sincère ou non, que pouvait-il en résulter pour la théorie du plébiscite, puisqu'il était notoire qu'à cette époque l'usage qui en était fait était attribuable à l'arbitraire de deux souverains pour lesquels les principes juridiques étaient un instrument utile mais non un but.

C'est ce qu'il nous faut maintenant démontrer.

La Savoie était destinée à devenir terre française. Dans le mouvement général des causes qui concourait à la formation en Europe de différentes nations, elle constituait comme un hiatus; tant que l'Italie restait divisée et que la Sardaigne, entravant la formation de la France, visait, avec les Princes de Savoie, à s'étendre sur la Bourgogne, il semble que le courant normal des choses, tel qu'il nous apparaît maintenant, était retardé. Dès que les Princes de Savoie, renonçant à la résurrection du royaume de Bourgogne, devinrent avant tout des princes italiens, le cours de l'histoire reprend dans le sens du développement des deux communautés Italiennes et Françaises, et la Savoie apparaît comme une exagération du futur Etat aux dépens de la France.

Henri IV avait déjà compris le sens de l'évolution histo-

rique lorsqu'il signait le 25 avril 1610 un traité dont les articles secrets réglaient l'annexion éventuelle de la Lombardie au Piémont et de la Savoie à la France.

De même en 1733, la France, l'Espagne et la Sardaigne s'unirent par deux traités secrets du 26 septembre et du 25 octobre 1733 : « On y convenait de chasser les Autrichiens d'Italie le Milanais devait être réuni au Piémont et former un royaume de Lombardie. Une convention particulière entre la France et la Sardaigne stipulait que la Savoie serait cédée à la France, quand le roi de Sardaigne aurait Mantoue en sus du Milanais ».

Il en fut ainsi en 1848 où Charles-Albert, trompé sur ses propres forces, repoussa à tort l'aide de la France, en prononçant le mot célèbre : « *l'Italia fara da se* », et enfin, en 1860, où l'événement préparé par les siècles s'accomplit.

Ainsi c'est avec raison qu'on a dit que, d'une manière générale, la cession de la Savoie à la France a toujours été la condition de la coopération de cette dernière puissance à l'affranchissement de l'Italie.

En somme ces deux nations ne pouvaient achever leur destinée l'une sans l'autre, et c'est peut-être la loi historique qui, dans ce cas particulier, poussait Napoléon III à se faire le champion du principe des nationalités en Italie. Tandis qu'il prétendait n'agir qu'au nom d'un principe nouveau destiné à rénover l'Europe, la réalisation positive de la souveraineté du peuple, dans les différents cadres entre lesquels se répartissaient les nationalités électives ; d'autre part, il se trouvait aux prises avec les cas concrets, les contingences historiques qui s'imposaient indiscutablement à lui et dictaient secrètement sa politique tantôt dans le sens, tantôt à l'opposé de son idéalisme.

« C'est maintenant un fait acquis à l'histoire qu'en 1858, dans ce qu'on a nommé « la conspiration de Plombières », la cession de la Savoie et peut-être de Nice, fut secrètement mais nettement promise à l'Empereur par M. de Cavour au nom de Victor-Emmanuel.

« Or à cette époque, il importe de le remarquer, il ne fut nullement question de plébiscite ».

« La cession n'était autre chose, incontestablement, qu'un « bon contrat de droit monarchique » comme un contemporain le disait même du traité du 24 mars 1860 ».

Peut-être à ce moment Napoléon songeait-il au principe des nationalités. En tous les cas, il est certain que la pratique positive du droit des gens s'opposait alors à ce que Napoléon et Cavour déclarassent publiquement à l'Europe entière qu'au nom de ce principe l'Italie allait s'unir sous la couronne de Sardaigne et la Savoie être intégrée à la France, et que pour la correction parfaite de cette opération on allait faire voter les populations.

L'Europe n'était pas mûre pour une méthode aussi radicale. Il fallait en passer par les détours de la diplomatie et respecter les forces rivales, veiller à sa propre sécurité, éviter de troubler la paix, agir donc dans le secret.

D'autre part, le principe lui-même était-il bien le seul mobile de Napoléon ainsi que de Cavour ? Il est permis d'en douter, et des soucis plus matériels, des ambitions moins élevées les ramenaient, certes, sans peine au niveau des réalités.

Dans l'armistice de Villafranca, Napoléon montre que l'unité italienne n'était pas tout pour lui, malgré qu'elle fût un enfant du principe. Il n'ose plus réclamer sa récompense. L'Italie se passe de lui et achève toute seule l'œuvre commencée.

Néanmoins Cavour eut encore besoin de l'Empereur, tout au moins de sa bienveillance. Les révolutions et les vœux d'annexion de l'Italie centrale inquiétaient l'Europe. Napoléon, pour prix de sa neutralité, réclame de nouveau Nice et la Savoie.

La Presse française commence même une campagne intempestive à ce sujet. La Presse de Turin s'élève de ces appels à la sécession. Cavour, résolu à satisfaire la France pour avoir les mains libres dans la Péninsule, rencontre un nouvel obstacle : l'opposition de l'opinion publique et du Parlement sardes.

C'est pourquoi, après s'être engagé définitivement, et à l'insu du Parlement, à la cession de Nice et de la Savoie par le traité secret du 12 mars 1860, remplacé par le traité public du 24 mars, il songe au plébiscite : « Ce n'était pas trop d'un vote favorable... pour forcer la ratification du Parlement de Turin ; et le même vote n'était pas non plus inutile pour calmer les susceptibilités européennes, apaiser l'Angleterre et réduire la Suisse au silence ».

C'est bien sur l'initiative de M. de Cavour, en effet, que

paraît avoir été admis le principe du vote des habitants. Cavour écrit à E. d'Azeglio, le 6 avril 1860 (1). « Cependant nous avons pu, non sans peine, faire insérer les deux clauses de la sanction du Parlement et du vote des populations ».

Ces raisons touchaient aussi l'Empereur et bien qu'il paraisse avoir éprouvé quelque répugnance, à cette époque, pour l'emploi du suffrage universel en matière internationale, il ne pouvait ni ne voulait se soustraire à la logique même de son système de gouvernement.

A cause de la mauvaise impression produite par les événements d'Italie sur les cours du Nord, il avait cherché à détourner M. de Cavour de l'employer dans les annexions de l'Italie centrale; à son inspiration, le *Constitutionnel* du 30 mars avait publié sur cette matière un article des plus significatifs, surtout émanant d'un prophète du plébiscite : « Un tel principe (la souveraineté du peuple) pourrait devenir pour l'Europe, par une fausse extension, la cause de troubles et de dangers incessants. Le suffrage universel peut s'appliquer seulement à l'intérieur du pays, mais non servir à modifier l'exercice de la souveraineté dans les rapports avec l'étranger, ni pour un accroissement de territoire » (2).

§ 5. — *La question des duchés à la Conférence de Londres.*

La question des duchés renfermait à la fois une question de nationalité et une question de succession.

En compensation de la perte de la Norvège attribuée au roi de Suède par les traités de Vienne, le roi de Danemark, en 1815, avait reçu les duchés de Sleswig, de Holstein et de Lauembourg. Il les gouvernait à titre de duc, non pas à titre de roi. Des trois duchés, deux, le Holstein et le Luxembourg étaient uniquement peuplés d'Allemands. Le duché de Sleswig était de population mixte mi-partie allemande, mi-partie danoise. Les deux premiers étaient rattachés à la confédération germanique. Le Sleswig ne l'était pas et se trouvait ainsi dans une situation exceptionnelle entre l'Allemagne et le Danemark.

(1) Dans M. Bianchi, la *Politique du comte de Cavour*, p. 362.

(2) Chiala, *Lettere edite e inedite di C. Cavour*, IV, p. LV, note 1.

Les Danois réclamaient l'annexion du Sleswig. Les Allemands d'Allemagne et les Allemands du Sleswig réclamaient l'entrée du duché dans la confédération.

En 1863, le roi de Danemark, donnant une constitution nouvelle au Danemark, en étendit l'application au duché de Sleswig. Cela parut une mesure préparatoire de l'annexion du duché au royaume. La Diète protesta, le roi passa outre et procéda à l'annexion (13 nov. 1863).

La Diète déclare la guerre au Danemark. Alors intervient Bismarck. Sous prétexte que la Diète agissait avec trop de brutalité, il propose au gouvernement autrichien de prendre en commun la direction de l'affaire. L'Autriche accepte. En commun on somme Christian IX de rapporter le décret d'annexion du Sleswig. Sur son refus une armée austro-prussienne entre en campagne.

Battus à Duppel, les Danois demandent la paix (9 mai 1864). Une conférence des grandes puissances, Angleterre, Russie, France se réunit à Londres pour régler entre la Prusse, l'Autriche, la Diète germanique et le Danemark, la question du Sleswig.

Napoléon, par son ambassadeur, La Tour d'Auvergne, propose de donner le Sleswig du Nord au Danemark et celui du Sud à la Prusse pourvu que les populations votent. Cette solution, favorable aux yeux de Bismarck, lui était inspirée par son désir d'être ami de la Prusse dont il avait besoin pour procurer la Vénétie à l'Italie.

On s'entend en principe sur cette solution.

Mais comment fixer la frontière entre le nord et le sud ?

Russel (Angleterre) propose le tracé Shlei-Danneverke. Bismarck qui ne voulait pas la paix lui oppose le tracé Aperande-Tondern inacceptable pour le Danemark ; puis pour s'attirer la bienveillance de Napoléon III et l'aveugler sur ses secrètes intentions, il propose qu'on interroge les habitants du Sleswig. Le Danemark proteste (1), l'Angleterre renchérit : « Pourquoi

(1) Fort de ses droits historiques, il ne voulait pas, parce qu'un grand nombre d'Allemands s'étaient établis sur une terre danoise, la céder à l'Allemagne. Ainsi se dressait contre le droit public de l'Ancien régime, le nouveau droit issu de la Révolution et du réveil des nationalités. L'accouplement du Sleswig et du Holstein était l'œuvre du vieux principe de la patrimonialité. Le lien entre ces

les consulter; leurs vœux ne sont pas douteux ». « D'ailleurs ce vote sous la pression militaire de l'armée austro-prussienne n'aurait aucune sincérité ». Bismarck, assuré du bon vouloir de Napoléon, laisse tomber sa proposition. La conférence échoue, la guerre recommençait.

Auparavant, notre ambassadeur, qui avait eu pendant tout le cours des négociations un rôle effacé, reçoit l'ordre de sortir de sa réserve; on lui fait présenter une motion « à effet ». Le Gouvernement de l'Empire considère comme de son devoir de faire dans l'intérêt de la paix une dernière suggestion. C'est en vertu du droit de leur nationalité que les districts septentrionaux du Sleswig doivent être attribués au Danemark comme ceux du sud, à l'Allemagne. On n'a pas jugé utile de faire appel au vœu des populations là où ce vœu semble manifeste, mais on pourrait les consulter là où il est douteux, et où aucun autre moyen n'existerait pour établir un accord. Tout en admettant l'impossibilité de prendre les nationalités comme règle absolue dans le partage des districts mixtes du Sleswig, le gouvernement de l'Empereur est d'avis cependant que l'on devrait demander à un vote des communes des éléments d'appréciation auxquels on conviendrait de s'en rapporter. Pour que ce vote présentât d'ailleurs des garanties désirables, il serait utile d'établir que toute force militaire serait préalablement éloignée et que les suffrages seraient exprimés en dehors de toute pression. Chaque puissance pourrait en outre envoyer des délégués sur les lieux afin de constater la parfaite sincérité du scrutin ».

Les Danois déclarent n'accepter aucune frontière autre que celle proposée par le plénipotentiaire anglais le 28 mai 1864 (tracé Shlei-Dannewerke). C'est celle à l'abri de laquelle s'est formée la nationalité danoise, et qui lui appartient de droit (1).

Par le traité de Vienne (30 octob. 1864), Christian IX renonce à tous ses droits sur les duchés.

deux provinces n'était pas la communauté des aspirations nationales, mais leur qualité de fief de la maison d'Oldenbourg.

(1) Un vieux chant danois, parlant du Dannewirk, le rempart élevé par la reine Tyra au sud du Sleswig pour défendre le royaume contre les attaques de ses ennemis, fait dire à la reine :

Nous avons mis la barrière. Que Dieu veille sur l'enceinte.

Qu'aucun étranger n'y pénètre....

(J. de Coussanges, *Vie des Peuples*, 10 mai 1920).

§ 6. — *Iles Ioniennes.*

Au Congrès de Vienne, par un traité conclu le 5 novembre 1815 entre l'Autriche, la Russie et la Grande-Bretagne, cette dernière reçoit la République des sept îles, comme Etat libre et indépendant dont elle acceptait d'être le protecteur à titre de fidéi-commiss.

Avec le développement du royaume de Grèce, les habitants des îles ne se considèrent plus que comme l'un de ses éléments séparés, et n'eurent plus qu'une pensée, se réunir au centre, à la Grèce ressuscitée.

A la longue, à force de contester le principe des nationalités, les Anglais avaient fini par s'en imprégner. Ils y eurent recours aux îles Ioniennes.

Le plébiscite y revêtit une forme un peu spéciale. Ce ne fut pas, comme on l'entend d'habitude, un vote populaire, mais plutôt une consultation à la manière de celle des Etats de Bourgogne. Toutefois on ne s'adressa pas au Parlement ordinaire qui n'avait pas reçu un mandat ad hoc; on provoqua l'élection d'un Parlement spécial, nommé en vertu d'un mandat en quelque sorte impératif sur l'interrogation de savoir si oui ou non les îles seraient réunies à la Grèce? L'Assemblée décida à l'unanimité la réunion (23 septembre, 7-10 octobre 1863). Le protectorat avait été établi suivant les anciennes maximes, sans la participation des îles Ioniennes; il fut aboli suivant le droit nouveau par leur volonté.

Le 14 novembre 1863 les puissances qui l'avaient consenti en consacrèrent l'abandon.

§ 7. — *La Convention de Gastein, 14 août 1865.*
Protestations de la France et de l'Angleterre.

La renonciation de Christian IX à ses droits sur les duchés ne comportait nullement abandon des duchés à la Prusse et à l'Autriche. En droit, c'était aux habitants eux-mêmes qu'il appartenait de décider leur sort.

En ce cas la guerre n'eut rapporté aucun profit au roi de

Prusse. Bismarck, par un véritable système de chantage, sut déterminer l'empereur François-Joseph à un partage; il lui fit redouter, au cas où il ne consentirait pas à cet arrangement, une alliance de la Prusse avec l'Italie. Une convention signée à Gastein (14 août 1863) place le Holstein et le Sleswig sous le condominium de la Prusse et de l'Autriche.

Sur l'inspiration de Napoléon III, Drouyn de Lhuys publie une protestation dont voici l'essentiel. « On partage sans tenir compte des races. S'est-on préoccupé du vœu des populations ? Elles n'ont pas été consultées sous aucune forme, et il n'est même pas question de réunir la Diète Sleswico-Holstinoise. Sur quel principe repose donc la combinaison austro-prussienne ? Nous regrettons de n'y trouver d'autre fondement que la force, d'autre justification que la convenance des deux copartageants ».

Russel, le 14 septembre 1865, proclame également en ces termes l'indignation de l'Angleterre : « Sa Majesté déplore profondément cette absence de respect à l'égard des principes du droit public et du droit légitime que peut réclamer un peuple d'être entendu alors qu'on dispose de sa destinée ».

§ 8. — *Paragraphe 5 du Traité de Prague* (23 août 1866).

Le lendemain de Sadowa, l'Empereur d'Autriche s'adressa à Napoléon III pour lui offrir la Vénétie à la condition de s'interposer en vue d'obtenir un armistice pendant lequel on négocierait la paix. Napoléon accepta la Vénétie et proposa en même temps que l'armistice, la médiation de la France. L'Italie et la Prusse refusèrent l'armistice mais acceptèrent la médiation. Celle-ci ne rapporta à Napoléon aucun avantage matériel. Elle eut simplement pour effet de faire insérer dans la convention de Nikolsbourg, la réserve que les districts septentrionaux du Sleswig seraient appelés à se prononcer s'ils voulaient ou non rester unis à la monarchie danoise. Cette réserve fut reproduite dans le paragraphe V du traité de Prague qui termina la guerre. Voici la teneur de ce paragraphe :

« Sa Majesté l'empereur d'Autriche transporte à Sa Majesté le roi de Prusse tous les droits qui lui appartiennent en vertu

du traité de Vienne du 30 octobre 1864 sur les duchés de Holstein et de Sleswig à condition que, si les populations des districts nord de Sleswig font connaître par un libre vote le vœu d'être réunies au Danemark, elles seront cédées à cette puissance ».

La Prusse mettait peu d'empressement à pourvoir à l'exécution de l'article 5. La France réclama à ce sujet, mais la situation de Napoléon était passablement fautive au point de vue du droit. Il avait naguère défendu à son ambassadeur d'assister aux négociations de paix entre la Prusse et l'Autriche, de même qu'il avait refusé de signer le traité. De quel droit positif venait-il dès lors en réclamer l'exécution? C'était ce que répondait Bismarck aux observations des cabinets français et danois. La Prusse n'avait traité qu'avec l'Autriche, par conséquent l'exécution du traité de Prague ne regardait ni la France ni le Danemark. A Paris on attachait une grande importance à cette question. L'opinion publique, mécontente de la politique impériale qui avait abandonné la cause du Danemark, exigeait qu'on donnât au moins à ce petit pays la modique satisfaction de retrouver une faible partie du Sleswig. La Russie eut beau s'interposer en faveur des réclamations françaises, Bismarck resta inexorable. Napoléon se tourna alors du côté de l'Autriche qui avait à se plaindre de la non exécution du traité de Prague. Les entretiens de Salzbourg n'eurent cependant pas de résultats pratiques et immédiats. Napoléon eût voulu une alliance, on se borna à rédiger un mémorandum et un protocole qui se réduisait au maintien du traité de Prague.

§ 9. — *Le Plébiscite de Venise.*

Le 21 août, Drouyn de Lhuys écrivait au duc de Grammont, au sujet de la Convention qui devait intervenir entre l'Autriche et la France, pour la cession du royaume Lombard-Vénitien. « Cet acte devra stipuler la remise pure et simple du royaume Lombard-Vénitien à Sa Majesté l'Empereur des Français qui l'accepte et déclare vouloir rétrocéder aux populations de ce pays le droit de disposer elles-mêmes de leur sort ».

« Le cabinet de Vienne a demandé différentes modifications

de forme, destinées principalement à écarter l'idée d'une coopération de sa part aux mesures impliquant le recours au vote populaire ».

« Nous n'avons fait aucune difficulté d'accéder à ce désir ».

Aussi dans la Convention en question, qui fut signée le 24 août suivant, n'est-il fait aucune mention du vote des populations.

Mais la remise de la Vénétie à Victor-Emmanuel par Napoléon III ne fut pas le résultat d'un traité entre ces deux souverains. La volonté des habitants de la Vénétie décida seule de leur intégration au royaume de Sardaigne : Napoléon se contenta, aussitôt après l'avoir reçue de l'Autriche, de rendre la Vénétie à elle-même.

Le 19 octobre 1866, le général Lebœuf, muni des pleins pouvoirs de Napoléon III fut chargé de l'exécution de cette opération.

Dans l'allocution qu'il prononce à cette occasion en présence des représentants des municipalités de Mantoue, Vérone et Venise, il rappelle une lettre de Napoléon III à Victor-Emmanuel : « Mon but a été de rendre la Vénétie à elle-même afin que l'Italie fût libre des Alpes à l'Adriatique ».

« L'Empereur, dit Lebœuf, connaît les aspirations des populations, il sait qu'elles désirent être réunies aux États du roi Victor-Emmanuel ».

« Mais par respect pour le droit des nationalités, et pour la dignité des peuples, l'Empereur a voulu laisser aux Vénitiens le soin de manifester leur vœu ». « Ils sont dignes de comprendre cet hommage à la souveraineté populaire sur laquelle reposent les gouvernements de France et d'Italie ». Puis il déclare : « Nous général de division Lebœuf, commissaire de Sa Majesté en Vénétie, vu le traité du 24 août, etc..., déclarons remettre la Vénétie à elle-même pour que les populations maîtresses de leurs destinées puissent exprimer librement par le suffrage universel leurs vœux au sujet de l'annexion de la Vénétie au royaume d'Italie ». Dès que l'acte de cette transmission eût été dressée, le dernier commandant militaire autrichien quitta le quai des Esclavons, le drapeau italien fut hissé sur les principaux monuments publics, et le général Genova entra dans la ville avec les troupes nationales.

Le Plébiscite eut lieu le 21 et le 22 octobre sur le texte sui-

vant : « Nous déclarons nous unir au royaume d'Italie, sous le gouvernement monarchique de Victor-Emmanuel et de ses successeurs ».

Il y eut 647.246 oui et 69 non.

Peu après le roi de Piémont prononça l'annexion.

§ 10. — *Le Luxembourg et la Belgique.*

Les agrandissements de la Prusse après Sadowa inquiètent les ministres français des Affaires étrangères. Napoléon III, poussé par eux, entreprend la politique des compensations, renouvelée du Congrès de Vienne de 1815, mais fort éloignée de son idéal international.

Drouhyn de Lhuys confie à Benedetti le projet d'une Convention secrète qui nous eût assuré la rive gauche du Rhin. Le 16 août 1866, Rouher dirige les convoitises de la France vers le Luxembourg et la Belgique.

Voici le projet de pacte secret que Benedetti fut chargé de présenter à Bismarck : « Article premier. Sa Majesté l'Empereur des Français admet et reconnaît les acquisitions que la Prusse a faites à la suite de la dernière guerre. Article 2. Sa Majesté le Roi de Prusse promet de faciliter à la France l'acquisition du Luxembourg. Article 3. Sa Majesté l'Empereur des Français ne s'opposera pas à une union fédérale de la Confédération du nord avec les États du midi. Article 4. Le roi de Prusse, au cas où Sa Majesté l'Empereur des Français serait amené par les circonstances à faire entrer ses troupes en Belgique ou la conquérir, accordera le concours de ses armes à la France ».

E. Ollivier se fait en ces termes l'interprète des réflexions de Bismarck, pendant que Benedetti lui lit ce document. « Ah ! les nationalités, le droit nouveau, l'indépendance des peuples, l'humanité, la civilisation, le progrès pour eux c'est crocheter les serrures d'autrui ; enfin les voilà dignes de moi » !

« Que ne peut-on jeter, dit E. Ollivier, sur certains faits historiques un voile noir pareil à celui que les Vénitiens étendaient sur l'effigie de leurs doges coupables ? » (1).

Moustier, après Rouher, reprit l'idée de l'annexion du Luxem-

(1) E. Ollivier, *op. cit.*, VI, p. 568.

bourg en compensation de l'agrandissement de la Prusse. Des agents furent envoyés par notre ministre de l'Intérieur dans le Luxembourg afin d'organiser le plébiscite futur; leurs rapports assuraient qu'on obtiendrait les trois quarts des voix. Ainsi la politique du co-partageant qui valut à la Pologne son long servage trouvait ici manteau à sa mesure, dans le principe des nationalités et le plébiscite.

§ 11. — *Le plébiscite de Rome.*

La journée de Sedan et la Révolution du 4 septembre permit enfin au royaume du Piémont de s'emparer de Rome sans aucun risque. Déjà les troupes pontificales avaient évacué les états du pape. Le 6 septembre, un ultimatum fut adressé par Victor-Emmanuel à Pie IX qui se refusait d'entrer en compromis avec le gouvernement de Florence. Le vieux Pape savait qu'il n'empêcherait pas les Italiens d'entrer à Rome, mais il tenait à honneur de ne pas paraître s'abandonner lui-même et il ne voulait céder qu'à la force. Aussi dès que les Italiens eurent enfoncé à coups de canon la Porte Pia, Pie IX fit arborer le drapeau blanc. Cadorna prit donc paisiblement possession de Rome (20 septembre). Peu de jours après (2 octobre) les populations du petit état pontifical votèrent à la presque unanimité, l'annexion de ces territoires au royaume d'Italie. Ce plébiscite fut scandaleux.

Il fallut pour obtenir un nombre respectable de votants avoir recours aux moyens employés par les gouvernants despotiques et sans contrôle. On fit voter les mineurs, les incapables, les morts eux-mêmes. Les meneurs se répandirent dans toutes les sections de vote pour y apporter des suffrages illégaux sous des noms d'emprunt, ou sans prendre même la peine de déguiser leur fraude.

§ 12. — *Alsace-Lorraine.*

Pour la cession de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine par la France à l'Allemagne en vertu du traité de Francfort du 21 mai 1871, on n'eut pas recours au plébiscite.

Pourtant il n'y eut peut-être pas dans l'histoire des relations

internationales au xix^e siècle de fait qui ait exercé une telle influence sur la théorie du plébiscite. C'est, en effet, à son occasion qu'entre ses partisans et ses adversaires, cette théorie fut ardemment discutée, et, par suite, profondément creusée.

Le 28 janvier 1871 fut signé entre le comte de Bismarck, chancelier de la confédération germanique, stipulant au nom de S. M. l'Empereur d'Allemagne, roi de Prusse, et Jules Favre, ministre des affaires étrangères de la Défense nationale, l'armistice général qui mit un terme à la résistance de Paris et de la France.

« Art. 2. L'armistice ainsi convenu a pour but de permettre au gouvernement de la Défense nationale de convoquer une Assemblée librement élue, qui se prononcera sur la question de savoir si la guerre devra être continuée, ou à quelles conditions la paix doit être faite. »

Déjà, le 19 septembre 1870, Bismarck avait signifié à Jules Favre les conditions allemandes : « Strasbourg est une menace perpétuelle pour nous ; il est la clef de notre maison et nous la voulons. »

Le 17 février à Bordeaux, Emile Keller, élu le premier sur la liste des députés du Haut-Rhin, lut à l'Assemblée nationale la protestation rédigée par Gambetta, des députés représentant les départements annexés.

Néanmoins, sur l'intervention de Thiers, l'Assemblée passe outre et vote la résolution suivante : « L'Assemblée nationale, accueillant avec la plus vive sympathie la déclaration de M. Keller et de ses collègues, s'en remet à la sagesse et au patriotisme de ses négociateurs. » Le 18 février, l'extrême gauche de l'Assemblée nationale sous la présidence de Victor Hugo, adoptait une adresse rédigée par Louis Blanc, dans laquelle elle déclarait l'Assemblée nationale et le peuple français « sans droit pour faire d'un seul des commettants des députés d'Alsace et de Lorraine le sujet de la Prusse. »

Le 26 février, eut lieu la signature des préliminaires de paix conclus entre les fondés de pouvoir de l'Empereur d'Allemagne, des rois de Bavière et de Wurtemberg et du Grand Duc de Bade, d'une part, et le Chef du pouvoir exécutif de la République française avec le ministre français des affaires étrangères d'autre part.

Par l'article premier de ces préliminaires « la France renonce en faveur de l'Empire allemand à tous ses droits et titres sur les territoires cédés à l'est de la frontière ci-après désignée... » « l'Empereur d'Allemagne possédera ces territoires à perpétuité, en toute souveraineté et propriété. »

Le 1^{er} mars, l'Assemblée discute ces préliminaires de paix. Malgré un discours émouvant du député Keller, sur l'intervention de Thiers, l'Assemblée ratifie ces préliminaires par 546 voix contre 107. Alors le député Grosjean, du Haut-Rhin, lut une ultime protestation, et les représentants du Bas-Rhin, de la Moselle, de la Meurthe quittèrent la salle des séances.

Donc la France cède l'Alsace et la Lorraine, considérant qu'elle en a le droit et que la cession est valable juridiquement sans être ratifiée par un plébiscite.

De même l'Allemagne considère que le consentement de la France toute entière suffit pour l'investir de la souveraineté sur ces deux provinces, sans consultation spéciale de leurs habitants.

Pourtant en France Napoléon III venait de tenter l'instauration dans le droit des gens de nouveaux principes puisés principalement dans la tradition révolutionnaire, tels que le principe des nationalités et le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en vertu desquels plus spécialement il ne s'était pas reconnu le droit d'annexer Nice et la Savoie sans plébiscite. Puisque la France ne peut s'annexer des territoires sans le vote populaire, logiquement elle ne doit pas en aliéner sans l'accomplissement de la même procédure. Comment la cession de l'Alsace-Lorraine qui violait ainsi le droit des gens pouvait-elle être valable selon le Droit Public interne de la France ?

Il est certain que l'Assemblée a eu le sentiment de la contradiction juridique à laquelle elle était contrainte.

« Sans doute le nouveau droit, inauguré et pratiqué par la France depuis la Révolution, appliqué par le second Empire lui-même, répudie toute annexion qui n'est pas confirmée par le vote des populations annexées. Mais il ne peut être question de faire inscrire le principe dans le traité. Cela est impossible, il faut et il suffit qu'il soit maintenu comme une doctrine d'avenir dans le droit des gens qui n'est pas écrit mais qui s'écrit... au milieu de tant de principes et de vérités auxquels

autrefois on n'avait pas pensé et qui sont devenus des lieux communs (1) ».

Les députés d'Alsace-Lorraine s'en prennent à la fois au droit public français qui valide leur abandon par la France et au droit public allemand qui déclare leur consentement inutile pour leur intégration à l'Empire allemand.

Le problème à résoudre, au point de vue de la théorie du Plébiscite, est de savoir comment, dans les idées, à cette époque, on interpréta en France cette contradiction entre sa conception du droit public interne, et sa conception du droit des gens, comment en Allemagne, on justifia l'annexion sans votation, en vertu de quelle doctrine internationale, et enfin quelle théorie se dessinait sous la protestation des Alsaciens-Lorrains et sous le sentiment des Français qu'ils étaient contraints à un acte contraire au droit.

1° Comment l'Allemagne se justifiait-elle.

Bismarck. — L'Alsace est le glacis contre l'ennemi héréditaire; il est d'une nécessité vitale pour l'Allemagne de l'avoir. Il n'y a donc pas à consulter les populations. Cette thèse est développée dans une brochure parue à cette époque (2).

Le mobile qui pousse Bismarck c'est d'éviter à tout prix une consultation qu'il sait devoir lui être contraire. Il a fait là-dessus des aveux probants dans son discours au Reichstag du 16 mai 1873.

À la raison d'Etat, qui justifiait l'annexion comme une nécessité pour la frontière stratégique de l'Allemagne, il éprouve le besoin d'ajouter un autre argument qu'il tire du principe même des nationalités. Mais c'est le principe interprété à l'Allemande.

« Ainsi, écrit M. Wagner, nous combattons aussi pour une idée, pour ce principe des nationalités que vous, Français, avez constamment foulé aux pieds ou respecté là seulement où votre intérêt l'exigeait. Même aujourd'hui nous ne voulons pas aller plus loin que ne le permet cette grande idée. » Il va ainsi jusqu'à dire que l'annexion d'un territoire français recèlerait le

(1) Vacherot, Discours à l'Assemblée nationale; Gaston May, *Le Traité de Francfort*, Paris, 1909.

(2) Historicus, *Les conditions de la paix et les droits de l'Allemagne*, Genève, 1871, 18-19.

germe d'une nouvelle guerre. « Gardons-nous dans l'ivresse de la victoire, de tomber dans les fautes de nos ennemis et évitons-nous de nous attribuer quelque part une petite Vénétie. »

Voyons quelle est la conception allemande du principe des nationalités. Treitschke nous la révèle : « Le pays allemand que nous réclamons, dit-il, est nôtre par la nature et par l'histoire... Nous, Allemands, qui connaissons l'Allemagne et la France, nous savons ce qui convient aux Alsaciens mieux que ces malheureux eux-mêmes... Nous voulons contre leur volonté leur rendre leur être propre. »

Comme en France, le principe des nationalités en Allemagne puise ses origines dans les idées révolutionnaires. C'est en 89, semble-t-il que les peuples prennent conscience d'eux-mêmes et reprennent une souveraineté usurpée par les rois. La liberté, proclamée alors comme un dogme absolu, fut interprétée différemment, c'est-à-dire suivant leur tempérament national, par les différents peuples d'Europe, et tandis qu'en France elle tendait à réclamer comme conséquence inévitable la théorie du Plébiscite, en Allemagne, il en fut différemment.

La liberté révolutionnaire fut, en effet, d'abord déformée par les Philosophes. Kant la place dans le monde des noumènes, dans un monde invisible qui est l'hypothèse nécessaire pour baser la morale et le droit. Mais le phénomène, ce que nous voyons effectivement du monde, la perd.

La liberté philosophique était pour lui incompatible avec les diversités concrètes et l'existence d'une multitude d'hommes ayant des intérêts différents. Le droit n'est pour lui que l'ensemble « des conditions qui limitent les libertés pour rendre possible leur accord. » Or cet ensemble de conditions, c'est l'Etat seul capable de la vraie liberté philosophique, « souverain seigneur de toutes choses, du territoire comme des habitants. »

Nous n'avons pas à faire l'exposé de l'évolution philosophique qui en Allemagne aboutit après Kant à la théorie Hégélienne de l'Etat, seule personnalité, seul être libre, au profit duquel tous ses membres perdent leur liberté et leurs droits.

N'est-ce pas la politique prussienne, le caporalisme prussien qui se traduit dans la philosophie du droit ? Celle-ci après en avoir détruit avec Kant, par la critique de la raison pure, toutes

les bases admises jusqu'alors, rétablit l'obligation juridique, garantie de l'ordre, sur un impératif catégorique, l'Etat.

Quoi qu'il en soit des idées philosophiques, il est un fait certain, c'est que, en 1871, le principe des nationalités en Allemagne n'est plus basé sur l'idée de liberté des peuples, mais sur l'idée de race, et sa mise en pratique n'est plus confiée à l'expression de volonté des peuples eux-mêmes, mais à une double réalité différente d'eux, la race et l'Etat.

Benjamin Constant ne prévoyait-il pas ces conséquences possibles des théories roussiennes lorsqu'il disait :

« Lorsqu'on établit que la souveraineté du peuple est illimitée, on crée et on jette au hasard dans la société humaine un degré de pouvoir trop grand par lui-même et qui est un mal... Rousseau a fait de son Contrat social, si souvent invoqué en faveur de la liberté, le plus terrible auxiliaire de tous les genres de despotisme ».

Tandis qu'en France reste dominante l'idée de liberté, l'Etat n'apparaissant toujours que comme une création artificielle s'appuyant sur la nation, en Allemagne, cette liberté devient l'apanage exclusif de l'Etat, se confondant avec la nation.

Pourquoi cette différence d'interprétation ? Parce que les idées abstraites ne sont qu'un moule qui est destiné à être rempli par des réalités concrètes, et que ce fut le sort des idées révolutionnaires de se transformer en dépassant les frontières françaises. En Allemagne, elles sentirent l'influence d'une tradition nationale, le caporalisme prussien, qui n'était d'ailleurs que l'agent d'un particularisme farouche.

Au moment de l'annexion de l'Alsace-Lorraine, la nationalité inconsciente avait vaincu, la race l'emportait sur le consentement.

Lieber (1). — Avec ce Germain d'Amérique, nous voyons déjà la position de l'esprit juridique allemand, tel que nous venons d'en retracer très largement les couches profondes, aux prises avec la théorie du plébiscite.

Il critique d'abord l'origine du plébiscite qu'il voit dans le suffrage universel à l'intérieur des Etats, comme moyen de ratifier les dictatures dont il n'est en réalité qu'un instrument. Il

(1) Dans la *Revue internationale de Gand*, t. III, p. 139.

fait ressortir la contradiction entre le dernier plébiscite du deuxième Empire et le coup d'Etat du 4 septembre qui, avec la complicité de l'opinion publique chasse l'Empereur, pour démontrer que le suffrage universel ne peut être que mensonger. Toutes les places, tous les pouvoirs de pression sont avant comme après le vote dans les mains de l'élu du peuple.

Dans le droit international, il relève le truquage des plébiscites de Venise, Rome et la Savoie, et en conclut que, dans ce domaine, le plébiscite ne présente pas de meilleures garanties de sincérité.

Ce n'est même pas une conséquence nécessaire des principes démocratiques qui pourtant réclament une souveraineté consentie, puisqu'en Amérique on a réalisé cet idéal sans jamais l'employer. Elle n'en fit aucun usage pour ses annexions.

Approfondissant sa critique, Lieber démontre que ce système du vote à la majorité est inapplicable dans le droit des gens. Il ne peut servir normalement qu'à la solution des affaires intérieures d'un Etat qui n'ont qu'un intérêt d'ordre contingent, mais quant aux valeurs absolues, telles que la base même de l'Etat, la nationalité, qui se traduisent en des droits primordiaux et essentiels, le vote n'a aucune compétence. Il y a là des questions d'existence, d'intérêt vital, telle que la sécession en Amérique, la séparation de l'Irlande dans le royaume de Bretagne, l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne, qui ne peuvent être abandonnées au hasard du scrutin.

Nous rentrons ici dans un domaine où les procédés techniques en usage pour les questions de politique intérieure deviennent incompétents. Ce sont des problèmes trop importants. Une simple opération arithmétique ne peut les trancher.

« Si les Américains du nord n'ont pas hésité à lutter pour le maintien de l'Union, c'est qu'ils savaient et qu'ils sentaient que le devoir et la nécessité leur commandaient de rester une seule nation, et qu'il fallait contenir de gré ou de force les partisans de la séparation. L'Allemagne qui croit, pour de bonnes et puissantes raisons, avoir besoin de l'Alsace contre la France, s'en est emparé parce qu'elle fut plus forte, et la « formalité d'un plébiscite » est bien inutile. La Force seule crée le droit de l'Allemagne; c'est la force seule qui est compétente pour ces questions d'existence vitale. »

Le droit n'est pas le résultat d'un arrangement paisible, dit *Stoerck* (1), mais il résulte d'une lutte, c'est une conséquence de la Force.

Le Plébiscite repose sur cette idée que la volonté est le fondement de l'Etat, or l'Etat n'est pas composé de « cercles assemblés » mais de « cercles superposés » ; il est supérieur à l'ensemble des volontés, c'est une Force de droit. La volonté n'a aucun rapport avec cette réalité d'un autre ordre, l'Etat, force de droit ; ce dernier, supérieur aux individus peut aller contre leur gré, pour son développement. Pour se sauver, à plus forte raison, l'Etat a le droit de disposer du territoire, qui est un de ses éléments constitutifs et non pas la propriété de ses habitants, malgré ces derniers. La raison d'Etat, en effet, réclame l'obéissance comme toute loi.

De même, il a le droit d'étendre son territoire pour sa libre expansion ; le droit est le résultat d'une lutte, la force seule le crée.

Puis *Stoerck* élève contre le plébiscite diverses objections : La décision à la majorité présente ici un défaut grave. Pour décider d'une question d'ordre intérieur la loi de la majorité est admissible ; ici, la minorité ne perd pas tous ses droits, elle conserve l'espoir de faire triompher un jour son opinion ; c'est juste, car on ne peut forcer aucun homme à renoncer à jamais à ses convictions. Dans le cas d'une cession de territoire, la majorité d'où ressort la vérité, qui n'est que la conviction du plus grand nombre, décide à perpétuité ; la minorité perd ainsi tout espoir de faire régner un jour son opinion ; on prive donc ainsi des hommes de ce droit primordial à conserver leurs convictions.

D'autre part, si la volonté est seule capable de consacrer l'intégration à un Etat, elle peut suffire également à s'en séparer ; la conséquence immédiate de ce principe est donc tout à fait « hostile » à l'Etat.

L'option enlève toute raison d'être au plébiscite, puisqu'elle concilie ces deux termes : le droit de l'Etat de s'annexer des territoires pour son libre développement, et le droit de chaque homme de conserver ses convictions. L'option, d'ailleurs, est

(1) Option und Plebiscit.

d'origine germanique ; elle est individualiste, de cet individualisme dont la trace est visible dans le tempérament teuton, du système de la personnalité des lois contemporain de Rome, à Luther et à la Réforme. Au contraire, le plébiscite est d'origine romaine, il viole les garanties individuelles, dont la cité antique n'eut jamais l'idée.

De plus le plébiscite est un obstacle à la conquête manifestation de la Force de l'Etat ; la nécessité d'une conquête ne peut être jugée par la population du territoire en litige ; c'est impossible pratiquement, et c'est ce qui prouve que cela ne doit pas être. En effet, devant la Force rien ne résistera ; le vote sera nécessairement influencé par le vainqueur, puisque la Force seule est capable de s'affirmer, c'est donc la seule réalité, le seul droit.

Enfin le plébiscite viole les lois de la guerre ; les simples citoyens ne font pas partie de l'armée active, de la collectivité qui dans l'Etat est l'agent immédiat de réalisation de la force ; or, armé d'un bulletin de vote, il opérera, en décidant du sort des territoires, les mêmes effets que les armées, il deviendra pour ainsi dire un soldat. Or la guerre n'est qu'une relation entre les Etats ; le droit international n'admet plus que tout le peuple y participe ; c'est pourquoi le plébiscite est une institution nettement contraire au droit des gens.

Stœrck achève de définir la pensée allemande relativement à la théorie du plébiscite. Dans son effort de justification du sort de l'Alsace-Lorraine, il nous révèle ainsi toute l'hostilité germanique à l'égard de cette théorie.

2° La France.

Lorsque, malgré la protestation des députés Alsaciens-Lorrains, l'Assemblée nationale donne pleins pouvoirs à Thiers et à Favre pour traiter avec l'Allemagne, elle se conforme à la tradition révolutionnaire : « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible ; elle appartient à la nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

La déclaration des droits qui précède l'acte constitutionnel du 24 juin 1793, reprend à son tour dans son article 26 : « Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple

entier ». La constitution du 5 fructidor an III n'est pas moins formelle, (art. 17). La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens, (art. 18). Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens ne peut s'attribuer la souveraineté.

« Aujourd'hui, dit Menou,..... les Français sont liés par un pacte qui oblige chacun envers tous et tous envers chacun... »

Ainsi l'Alsace-Lorraine n'avait pas le droit de s'insurger contre la volonté nationale représentée par la majorité de l'Assemblée; mais n'avait-elle pas le droit de dire à son sens : vous ne pouvez pas me retrancher de la nation sans mon consentement.

En réalité, le Contrat social, d'après la théorie de Rousseau dont on retrouve ici la trace, a eu pour effet de supprimer toute individualité aux provinces qui composaient le royaume sous l'ancien régime. Du pacte social sort quelque chose de différent des individus qui le contractent. La volonté générale produite par l'accord des volontés individuelles est différente de ces mêmes volontés : « Il y a quelque chose de mystique dans cette volonté générale, qui doit exprimer les aspirations les plus intimes de tout le peuple, qui est dirigée dans le sens des intérêts communs, vers ce qui peut assurer le bien du peuple dans sa totalité et dans ses membres à travers les générations qui passent », (1)

Cette volonté générale, on n'en peut connaître le sens qu'après avoir compté les voix dans une assemblée. La majorité a ainsi tous les droits. Quant à la minorité il ne lui reste qu'un asile : les droits publics, c'est-à-dire les droits de l'individu sur lesquels le gouvernement n'a aucune prise; mais les droits publics sont individuels, aucune collectivité n'en a de semblables; une province ne conserve en réalité, dans le pacte social, aucune individualité, elle n'est qu'une minorité vaincue et il ne reste à ses membres que les droits individuels que l'option, dans le cas d'un transfert de territoire, leur garantira suffisamment.

N'avons-nous pas ainsi reculé, avec cette doctrine roussienne de la volonté générale, au-delà même de la doctrine politique de François I^{er} qui ne se reconnaissait pas le droit de disposer de ses sujets de Bourgogne sans leur consentement ?

Les principes juridiques du Droit public interne de la Répu-

(1) H. Höffding. Morale.

blique française étaient donc, dans l'espèce, d'accord avec le Droit public de l'Empire allemand pour rejeter le plébiscite.

Mais Vacherot semble bien exprimer un sentiment profond de l'âme française qui la sépare de l'esprit germanique : il fait appel à une sorte de morale internationale, supérieure aux Etats.

Esmein (1), envisageant le cas d'une modification de territoire, établit que, dans le droit constitutionnel positif en France, la souveraineté nationale a pleinement compétence pour en décider. Mais il reconnaît qu'en se plaçant non plus au point de vue du droit positif et national, mais au point de vue du droit naturel, une autre question s'élève : « Il est inhumain, contraire à l'inviolabilité de la personne humaine, de détacher de la patrie contre leur volonté, un groupe de citoyens qui lui appartiennent par la vertu de l'histoire nationale, et par la force de leurs affections ».

« L'idée humaine et équitable s'est donc fait recevoir chez les peuples civilisés des temps modernes, qu'une portion de territoire ne doit être cédée par un Etat et acquise par un autre, qu'autant que la population qui l'habite, publiquement consultée sur ce point, émet un avis favorable ». Mais, juridiquement, ce n'est point ce vote qui décide de l'annexion. Il n'y a là qu'une règle de morale, de cette morale des Etats qui n'est sanctionnée que par leur bonne volonté, et ne crée aucun droit propre à ceux qui pourraient en revendiquer les règles en leur faveur.

Telle est, d'ailleurs, aussi en France l'opinion des auteurs eux-mêmes du droit international public qui après 1870 étudièrent les règles positives de ce droit suivant les conceptions françaises.

Pour MM. Funck Brentano et Sorel (2), par exemple, le vote n'est pas l'expression d'un droit des habitants ; ceux-ci ne peuvent disposer que de leurs destinées propres ; en corps, ils n'ont aucune existence ; la renonciation de la nation qui aliène ne peut équivaloir à une reconnaissance d'un petit Etat nouveau ; celui-ci serait bien artificiel. Ce vote peut être une

(1) *Cours de droit constitutionnel*, 1899, page 535.

(2) *Droit des gens*, p. 338.

mesure politique opportune, en soi il est équitable, mais il n'est qu'un moyen parmi tant d'autres, pour l'Etat, de s'instruire et de s'éclairer sur l'opportunité d'une cession de territoire, qui résulte non seulement de la volonté des habitants, mais de considérations historiques, géographiques dégagées des faits.

Tandis que pour l'Allemagne la force est l'argument suprême et la seule morale de l'Etat, en France on a le sentiment que certaines règles de morale internationale s'imposent à l'Etat et qu'il ne peut agir librement que dans certaines limites. Mais ces devoirs qui lui sont tracés, de respecter certains faits, ne comportent aucun droit correspondant de ceux qui pourraient avoir intérêt à leur observance. La volonté nationale, base de l'Etat, reste donc en définitive, seule juge de sa conduite et il semble assez contradictoire d'admettre qu'elle puisse ainsi violer sinon des règles positives de droit international, du moins, une certaine morale qui dans ce domaine devrait nécessairement entraîner certains droits.

Les protestations des députés d'Alsace et de Lorraine expriment l'amertume qu'ils éprouvent de cette défaillance juridique, et elles ne sont que la revendication du droit qui devrait logiquement découler pour eux du devoir international des Etats.

Mais ils puisent leur argumentation à une toute autre source que dans la tradition révolutionnaire qui leur était si contraire dans ses conséquences dernières et ses interprétations tant allemandes que françaises.

Ils renient formellement le principe de la souveraineté du peuple lorsqu'ils proclament : « Une Assemblée, même issue du suffrage universel, ne pouvait invoquer sa souveraineté pour couvrir ou ratifier des exigences destructives de l'intégrité nationale. Elle s'arrogerait un droit qui n'appartient même pas au peuple réuni dans ses comices. Un pareil excès de pouvoir qui aurait pour effet de mutiler la mère commune dénoncerait aux justes sévérités de l'histoire ceux qui s'en rendraient coupables ».

A la même époque Renan écrivait : « L'individualité de chaque nation est constituée sans doute par la race, la langue, l'histoire, la religion, mais aussi par quelque chose de beaucoup

plus tangible, par le consentement actuel, par la volonté qu'ont les différentes provinces de l'Etat de vivre ensemble... L'Alsace est allemande de langue et de race, mais elle ne désire pas faire partie de l'Etat allemand, cela tranche la question... » Renan attribue la paternité de cette doctrine à la Révolution, qui a éveillé dans le monde la conscience des peuples.

Il ne semble pas que les représentants de l'Alsace et de la Lorraine aient basé leurs revendications sur cette doctrine française de la nationalité élective, qui s'opposait alors à la doctrine allemande de la nationalité « inconsciente » et « racique ».

Ils ne s'appuient pas sur la violence qui est faite à leur liberté, mais ils parlent d'une « mutilation de la mère commune », d'une destruction de l'unité nationale ». Ils ne proclament pas leur volonté présente, mais les traditions, « nous jurons tant pour nous que pour nos commettants, nos enfants et leurs descendants, de la revendiquer éternellement et par toutes les voies envers et contre tous les usurpateurs ». Confrontée avec ce texte, la théorie française, au nom de la volonté pure, libre, indépendante, le condamne : « Une génération ne peut assujétir à ses lois les générations futures », spécifie l'art. 26 de la déclaration des Droits de l'homme.

Il est vrai que le 1^{er} mars 1871, ils affirment de la manière la plus formelle, au nom de leurs provinces, « leur volonté et leur droit de rester Français. » Mais ils distinguent ainsi deux éléments différents; leur droit n'est pas basé sur leur volonté, mais sur l'obligation pour la nation de respecter l'intégrité nationale.

Cette intégrité nationale, c'est l'ordre naturel, lui-même, la réalité historique supérieure aux volontés changeantes des générations successives, qui impose sa loi aux Etats, parce que, de son observance, résultera le bonheur de tous qui est le but de l'Etat.

« En foi de quoi, nous prenons nos concitoyens de France, les gouvernements et les peuples du monde entier à témoins que nous tenons d'avance pour nuls et non avenus tous actes et traités, votes ou plébiscites qui consentiraient abandon en faveur de l'étranger de tout ou partie de nos provinces de l'Alsace et de la Lorraine ».

N'est-ce pas proclamer l'incompétence du vote, pour trancher une question de nationalité?

Le système du scrutin a pour but de dégager la volonté générale; pour Keller et ses collègues, la volonté n'a aucune valeur.

Il s'agit de savoir si vraiment l'Alsace et la Lorraine sont françaises. La nationalité des peuples n'est pas pour eux comme celle des individus; on n'en change pas au gré de ses désirs. C'est une vérité qui s'impose. Cette vérité ne peut se découvrir en comptant des voix. Les représentants des départements annexés se méfient de la sincérité du bulletin de vote.

Ne soutiennent-ils pas déjà contre le plébiscite le même argument que Stoerk développera plus tard? Le vote en matière de nationalité ayant une portée définitive, a pour but de priver à jamais la minorité de voir un jour triompher ses convictions et la majorité excède ainsi ses droits.

Stoerk s'appuyait implicitement sur l'art. 26 de la déclaration des droits de l'homme: «une génération ne peut assujétir à ses lois les générations futures». C'est précisément, encore une fois, cette règle que les protestataires d'Alsace et de Lorraine condamnent expressément: «nous jurons, tant pour nous que pour nos commettants, nos enfants et leurs descendants, de le revendiquer éternellement».

C'est que pour eux encore une fois, il n'y a pas ici une question de volonté. Ce qu'ils proclament c'est une vérité, un fait, le caractère français des deux provinces cédées.

Or Bismarck, Treitschke, Sybel, et les partisans du principe des nationalités à l'allemande, racique et scientifique démontrent également, par une minutieuse enquête linguistique, ethnographique et historique, le caractère germanique de la terre et des habitants qu'ils revendiquent. Il est certain qu'au point de vue historique ils n'ont pas tout à fait tort. Qui faut-il croire: Allemands ou Alsaciens-Lorrains? Ces derniers, pour trancher la question en leur faveur, n'invoquent-ils donc pas comme ultime argument, leur volonté même? Et alors ne se contredisent-ils pas?

Il semble qu'ils peuvent encore échapper à ce reproche. Pourtant le 1^{er} mars 1871 Grosjean insiste sur la «volonté» des annexés, sur la nullité du pacte conclu sans leur «consentement». Il est certain que leur argumentation n'est pas bien

nette, et que le sentiment de l'injustice, très profond et très violent qui les envahit, obscurcit dans leur esprit la précision du raisonnement.

Mais au fond de leur pensée il est possible de trouver une base ferme où toutes les contradictions apparentes s'évanouissent. C'est, semble-t-il, que cette vérité qu'ils proclament, d'une part, à l'encontre de toute volonté éphémère exprimée dans un scrutin, et d'autre part en opposition à toute la science germanique, c'est que cette vérité, ils en sont les meilleurs juges et les plus fidèles dépositaires. C'est ceux qui sont le mieux placés pour la connaître et pour la sentir.

En 1874 eurent lieu les premières élections au Reichstag, l'Alsace-Lorraine disposait de 15 sièges. Elle élut 15 protestataires qui s'entendirent pour déposer le 16 février 1874 la motion suivante, sur le bureau du Reichstag :

« Plaise au Reichstag décider que les populations d'Alsace et de Lorraine qui, sans avoir été consultées, ont été annexées à l'Empire germanique par le traité de Francfort, soient appelées à se prononcer spécialement sur cette annexion ».

Cette fois les députés d'Alsace-Lorraine demandent donc un plébiscite. C'est en se plaçant uniquement au point de vue théorique qu'ils s'inspirent d'une autre doctrine que leurs prédécesseurs français de l'Assemblée nationale. Ils sont en effet en face d'une autre situation.

Ils n'ont plus à se défendre contre leur propre patrie qui veut les aliéner malgré eux. A celle-ci ils opposaient tout autant que leur propre sentiment l'intégrité nationale, la « continuité de l'existence nationale ». Mais vis-à-vis de l'étranger, il est nécessaire de se placer à un point de vue international, et de voir les choses de plus haut.

« Des citoyens ayant une âme et une intelligence, disent-ils, ne sont pas une marchandise dont on puisse faire commerce ».

Un célèbre jurisconsulte, le professeur Bluntschli de Heidelberg, dans son *Droit international codifié*, page 285, enseigne ceci :

« Art. 286. Pour qu'une cession de territoire soit valable il faut la reconnaissance par les personnes habitant ce territoire cédé et y jouissant de leurs droits politiques. Cette reconnaissance ne peut jamais être passée sous silence ou supprimée,

car les populations ne sont pas une chose sans droits et sans volonté dont on transmet la propriété.

« Le despote français, lui-même, dont l'Alsace-Lorraine expie si cruellement la politique insensée, et que vous avez la prétention de dépasser en libéralisme, joignait toujours à ses projets d'annexion l'idée de consulter les populations annexée.

« En nous choisissant tous, tant que nous sommes, nos électeurs ont avant tout voulu affirmer leur sympathie pour leur patrie française et leur droit ».

C'est donc au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes que les représentants d'Alsace-Lorraine demandent un plébiscite. Pensent-ils maintenant que le traité de cession peut être parfait par la triple expression de volonté du cessionnaire, du cédant et du cédé ? de sorte que si ces trois volontés sont d'accord, tous les remaniements territoriaux sont possibles ? Ne sont-ils pas d'accord ici avec la plus pure doctrine révolutionnaire qui, avant d'être aux prises avec les réalités nationales, enseignaient l'affranchissement de tous les peuples et la République universelle ?

Il ne semble pas qu'ils accordent un tel crédit à la liberté des peuples ; qu'ils donnent tant de pouvoir à leur volonté arbitraire.

Ils disent aussi, en effet : « Nous ne trouvons dans les enseignements de la morale et de la justice rien, absolument rien, qui puisse faire pardonner notre annexion à votre Empire ; et notre raison se trouve en cela d'accord avec notre cœur. Notre cœur, en effet, se sent irrésistiblement attiré vers notre patrie française, et si nos sentiments étaient autres, nous ne serions véritablement pas dignes de votre estime..... (des Oh ! oh ! oh ! ironiques accueillent ces paroles). Deux siècles de vie et de pensée en commun créent entre les membres d'une même famille un lien sacré qu'aucun argument et moins encore la violence ne sauraient détruire ». Ce lien ne résulte pas pour eux du pacte indissoluble dont parlait Menou, contracté en 1790 et image du contrat social. Il ne repose pas sur la seule volonté exprimée par le vote. Il est l'œuvre de l'histoire, d'une volonté plus ou moins consciente, prolongée pendant plusieurs générations, et si l'Alsace-Lorraine demande un plébiscite, ce n'est maintenant qu'en désespoir de cause, parce qu'elle ne voit pas

d'autre moyen de revenir sur une cession qu'elle n'aurait pourtant même pas reconnu valable, si elle avait été ratifiée par un plébiscite. « Nous tenons d'avance pour nuls et nonavenus tous actes et traités, tous votes et plébiscite qui consentiraient abandon en faveur de l'étranger de tout ou partie de nos provinces ».

C'est le fait même de modifier la frontière qui est une injustice. L'Allemagne n'avait pas le droit, sous prétexte d'obtenir une réparation et une garantie contre une agression future, de déplacer des populations formant avec la France un tout indivisible, unies à elle par un lien « sacré ».

L'état des relations internationales à cette époque pouvait peut-être justifier, en partie tout au moins, l'Allemagne ; chaque Etat ne pouvant compter que sur lui-même, était fondé, s'il se sentait menacé, de prendre, s'il en avait la force, toutes ses précautions.

Les rapports de droit international n'existant qu'entre des Etats, les aspirations nationales n'avaient aucune qualité juridique pour exprimer leur opinion, et l'Alsace-Lorraine était loin d'être soutenue dans ses revendications par le droit des gens d'alors.

Le plébiscite international entre ici dans une phase nouvelle de son histoire. Il quitte, avec les protestataires de Bordeaux, la tradition révolutionnaire, la théorie du contrat social. Il semble même qu'il subisse une éclipse. Ceux qui pourraient faire appel à lui, comme manifestation juridique de leur droit, le négligent ; ils n'ont pas une pleine confiance dans ce procédé technique comme moyen d'expression de leur droit. Le droit de vote ne peut être en effet que la reconnaissance d'une souveraineté de volonté. Les Alsaciens-Lorrains font bien plutôt appel à une réalité qui est supérieure à toute volonté éphémère d'une génération, à l'intégrité nationale, à un lien sacré qu'aucune volonté ne saurait détruire. Par là, ils s'écartent même de la première idée qui fut invoquée pour défendre l'intégrité nationale, et faire appel à l'assentiment des populations, le droit naturel invoqué par François I^{er} lors du traité de Madrid. Ils sentent tout ce qu'a d'artificiel toute doctrine de droit naturel, de volonté populaire, de pacte social, en regard d'une réalité nationale, et pour eux la première faute n'est pas de leur refuser le plébiscite, mais de « mutiler la mère commune ».

§ 13. — *Le plébiscite de l'île Saint-Barthélemy.*

L'île de Saint-Barthélemy, dans les Antilles, après avoir appartenu à la domination française pendant un siècle et demi environ, fut donné à la Suède en 1784 « en échange et par voie de compensation des avantages résultant de l'établissement et de la concession de l'entrepôt de Gothenbourg pour le commerce et la navigation de la France ». Cette colonie était peu utile à un pays qui n'avait dans ces parages aucune possession ; elle offrait une importance maritime assez restreinte et dès lors elle grevait le budget de la métropole. Aussi le cabinet suédois au commencement de 1877 proposa à la France de lui rétrocéder cette île qui restait attachée à son ancienne mère-patrie par la langue et les négociations aboutirent à un traité signé le 10 août 1877 entre les deux gouvernements.

L'article premier de cette convention portait : « S. M. le roi de Suède et de Norvège rétrocède à la France l'île de Saint-Barthélemy et renonce en conséquence, pour lui et tous ses descendants et successeurs, à ses droits et titres sur la dite colonie. Cette rétrocession est faite sous la réserve expresse du consentement de la population de Saint-Barthélemy, et, en outre, aux conditions énoncées dans un protocole spécial qui sera annexé au présent traité et considéré comme faisant partie intégrante ».

La population de l'île, ayant été consultée, se prononça pour la réunion aux possessions françaises par 351 voix et quelques abstentions. Dans la séance du 22 janvier, M. Lacascade, appuyant le projet de loi qui portait approbation du traité prononça les paroles suivantes : « Pour obéir à des visées politiques autant qu'à des nécessités commerciales, un monarque avait cédé à un autre monarque toute une population française, et avait rivé à une métropole étrangère une petite colonie à laquelle rien ne la rattachait jusqu'alors, ni l'intérêt matériel, ni le sang, ni le drapeau. Aujourd'hui, Dieu merci ! le droit public européen est modifié sous ce rapport ; aussi la rétrocession de l'île Saint-Barthélemy ne vous a-t-elle été soumise qu'après un véritable plébiscite de la population de l'île ».

Le traité du 10 août fut approuvé par le parlement français,

et le 15 mai 1878 le roi de Suède relevant les habitants de l'île de tout lien de sujétion disait dans sa proclamation : « Lorsque nous sommes entrés en négociations avec le gouvernement français au sujet de la rétrocession de l'île Saint-Barthélemy à la France, l'unique sentiment qui nous guida fut la conviction qu'ainsi il serait pourvu de la meilleure manière aux intérêts de la colonie. L'unanimité avec laquelle vous vous êtes prononcés en faveur d'une union à la France a confirmé cette conviction, en démontrant que les liens naturels qui vous unissaient jadis à cette grande et noble nation, n'ont rien perdu de leur force ».

Le fait qu'il s'agit ici d'une possession coloniale appelle quelques remarques. Une population établie hors de la métropole conserve donc avec son caractère national le droit d'être consultée, sur sa cession à un autre Etat. Le lien nationalitaire serait-il ainsi dissociable du territoire ? Ce transfert de souveraineté que l'on justifie en théorie par les sentiments de la population se distingue par ce caractère nouveau que la terre elle-même dont il s'agit n'intéresse nullement le territoire ni proprement français ni proprement suédois. Toutefois, il convient de remarquer qu'en France, le système de gouvernement très centralisateur tend à produire une certaine incorporation des territoires coloniaux à la métropole, en même temps qu'une possession. Quand un pays de protectorat est transformé en colonie, on dit qu'il y a annexion. Toutefois, il est certain que la France, comme tout Etat, se croirait autorisée à céder ou à échanger une colonie sans nécessité absolue, pour les seules convenances de son empire colonial ; tandis qu'il ne se croirait autorisé à céder une partie de son territoire métropolitain que s'il était en péril de mort (1).

Le fait de consulter ici la population, paraît assez anormal, étant donné ce caractère de patrimonialité que présente la possession coloniale. Cela s'explique par le caractère spécial de la population, capable, parce que composée d'Européens, d'avoir des sentiments nationalitaires.

D'autre part, le fait de consulter la population, malgré qu'elle ait émis le vœu d'être de nouveau réunie à la France, et que son caractère français ne fut pas douteux, révèle le souci, dans

(1) Hauriou, *Principes de Droit Public*, 1916, p. 339.

la théorie de notre pays de ne pas appliquer le principe des nationalités à l'allemande, et l'importance accordée à la manifestation de volonté. Ce dernier trait affine ce plébiscite aux plébiscites napoléoniens et à la tradition révolutionnaire du consentement exprès pour la conclusion du pacte social.

§ 15. — *Tacna-Arica.*

Aux termes du traité de paix du 20 octobre 1883 imposé au Pérou vaincu, le Chili vainqueur a acquis en toute souveraineté, perpétuelle et inconditionnelle, le territoire de la province littorale de Tarapaca, comprise entre le Loa au sud, le Carrones au nord, l'océan Pacifique à l'ouest et la Bolivie à l'est. Quant à Tacna et Arica, situées au nord de Tarapaca, le traité s'exprimait ainsi : « leur territoire continuera d'être possédé par le Chili et d'être soumis à la législation et aux autorités chiliennes, pendant le terme de dix ans, qui comptera de la ratification du présent traité. A l'expiration de ce terme, un plébiscite décidera, au suffrage populaire, si le territoire de ces provinces restera définitivement au pouvoir et sous la souveraineté du Chili, ou s'il continuera de faire partie du territoire Péruvien. Celui des deux pays en faveur duquel le plébiscite se sera prononcé, payera à l'autre 10 millions de pesos... Un protocole spécial, qui sera considéré comme faisant partie intégrante du présent traité, établira la forme dans laquelle le plébiscite devra avoir lieu et les termes et délais du paiement des 10 millions par le pays qui restera le maître des provinces de Tacna et Arica ».

Les républiques de l'Amérique espagnole ont une tendance très caractéristique à faire résoudre par des arbitres les différends qui peuvent surgir entre elles. Ces différends concernent généralement des questions de limites ; ici, le Chili et le Pérou prirent comme arbitres et ils ne pouvaient mieux choisir, les habitants les plus immédiatement intéressés à la fixation de ces limites. La volonté populaire sera impartiale puisque étrangère en principe aux considérations politiques, elle ne s'inspirera que du sentiment patriotique. Il ne s'agit pas ici d'un plébiscite de consultation ; le vote tranchera en dernier ressort ;

le traité est un véritable compromis, qui remet la décision dernière à une volonté étrangère aux deux contractants. Le souci le plus vif des deux Etats n'a pas été, semble-t-il, la satisfaction des aspirations et de la liberté populaire, témoin le sort de Tarapaca transféré sans plébiscite, mais bien plutôt le moyen d'arriver à un accord dans lequel ni vainqueur, ni vaincu ne perdent tout espoir, l'un de voir toutes ses exigences satisfaites, l'autre d'obtenir quelques concessions. Et pour en terminer avec des tractations laborieuses, ils s'en remettent à un tiers du soin de les départager.

L'originalité de ce plébiscite se marque encore dans deux autres points très importants : 1° le retard apporté à son exécution, pour s'assurer une plus grande liberté de jugement de la part des populations. La guerre a considérablement troublé les esprits, et plus encore les intérêts matériels. Dans la crise qui la suit immédiatement, des considérations purement accidentelles, d'ordre très prosaïque, question de change ou d'impôts, peuvent influencer défavorablement les électeurs, spécialement à l'égard du vaincu.

2° Une indemnité pécuniaire servira à consoler le perdant au plébiscite.

Ce plébiscite présente ici tous les caractères d'un « *deus ex machina* » qui surgit dans un imbroglio diplomatique, juste à point pour tirer tout le monde d'embarras. Mais fut-il envisagé, dans les idées tant chiliennes que péruviennes comme une formalité nécessaire, la consécration de quelque droit naturel des habitants ? Ce n'est guère probable. S'il en était ainsi, on eut employé le même procédé pour Tarapaca. Il ne fut pas autre chose ici qu'un instrument politique.

D'ailleurs, depuis sa conception dans le traité de 1883, il n'a pas encore vu le jour. Ce projet de plébiscite continua d'être un excellent moyen politique pour le Chili ; l'usage qu'il en fit dans ce but lui donna l'occasion de déployer une subtilité juridique qui, si elle ne fit pas avancer la question Chilo-Péruvienne fut du moins l'occasion de quelques progrès pour la science du droit international.

Quelques mois après le traité de 1883, le 4 avril 1884, par le pacte de trêve, conclu entre le Chili et la Bolivie, le Chili retient en son pouvoir tout le littoral compris entre l'ancienne

limite nord du littoral chilien et l'embouchure du Loa ancienne limite sud du Pérou, de sorte que la côte Bolivienne s'est trouvée enfermée entre l'ancien territoire du Chili et Tarapaca, aujourd'hui province chilienne; or le Chili ne peut le rendre à la Bolivie sans que son propre territoire se trouve interrompu par une solution de continuité, mais si les provinces de Tacna et d'Arica, dont le sort dépend du plébiscite stipulé dans le traité d'Ancon, venaient à être définitivement attribuées au Chili, il les transférerait à la Bolivie, et le territoire chilien, vers le nord, ne serait point coupé en deux tronçons. C'est faire un singulier cas de la volonté des populations qui viendraient à peine de se déclarer chiliennes? Leur demanderait-on alors tout de suite de se prononcer pour la Bolivie? Il est fort peu probable que l'on aille jusqu'à imposer une telle acrobatie au suffrage populaire. La doctrine chilienne du plébiscite international relève beaucoup plus de la politique que du droit. En outre de ses engagements secrets avec la Bolivie, d'autres intérêts poussaient le Chili à éluder un plébiscite qu'il craignait lui devoir être contraire. La région de Tacna et Arica contient, en effet, d'importantes mines de nitrate.

Un moyen excellent s'offrait au Chili, l'art. 3 du traité prévoyait un protocole spécial pour l'organisation du plébiscite; pour peu qu'il y mit de la mauvaise volonté, le plébiscite prévu risquait fort de ne jamais voir le jour.

Le terme de dix ans arrivait à échéance le 28 mars 1894. Dès avril 1893, le Pérou saisit le Chili de la question du protocole. Le Chili entame aussitôt une politique de fin de non-recevoir dilatoire destinée à lasser le Pérou. Les problèmes qui furent soulevés seront approfondis plus loin ainsi que les discussions qui les accompagnèrent : qui présidera au plébiscite? Qui aura le droit de voter? et les solutions proposées par le Pérou : remise des territoires entre les mains d'une puissance tierce, partage de ces territoires en deux zones, l'une contigue au Pérou, l'autre au Chili; dans laquelle chacun des deux Etats fera procéder à la votation suivant ses idées; le Chili soulève la question de l'indemnité pécuniaire, et la présente comme une condition solidaire avec celle du plébiscite. C'est une preuve de plus qu'il n'y a là à ses yeux qu'une question d'interprétation de contrat; la volonté des populations n'a

aucun droit à être respectée ; la liberté n'existe pour elles que dans les conventions entre les Etats.

Au moment où le Chili s'efforçait de rendre illusoire les stipulations du traité d'Ancon, il négociait avec la Bolivie le traité secret du 10 mai 1893. Dans ce traité, il s'engageait notamment à faire, soit séparément, soit conjointement avec la Bolivie, tous les efforts possibles pour que, à la suite du plébiscite, ou en vertu d'arrangements directs, la Bolivie se vît attribuer un débouché à la mer, dans la région de Tacna-Arica. Cela sentait plutôt la poudre que le bulletin de vote.

En 1898, une tension diplomatique inquiétante s'étant produite, entre l'Argentine et le Chili, celui-ci craint de se trouver écrasé entre deux adversaires, et accepte la proposition du Pérou de recourir à l'arbitrage du roi d'Espagne. Cet arrangement connu sous le nom de protocole Billinghamst-Lahore fut ratifié par le Pérou mais les difficultés s'étant trouvées aplanies du côté argentin, le Congrès chilien refusa de faire de même.

L'année 1903 marque une nouvelle tentative d'arriver à un accord cette fois, sur l'initiative du Chili.

En 1914, le Pérou, qui n'avait jamais perdu l'espoir de recouvrer les territoires cédés, dès le début, avait pris le parti de l'Entente, rompu avec l'Allemagne, mis ses ports et ses stations sans fil, à la disposition des alliés, saisi le tonnage allemand réfugié dans ses eaux ; et songé un instant à une coopération militaire effective avec nous. Il vit dans notre triomphe celui de tous les irrédentismes, et dans la proclamation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la faculté pour les provinces perdues, de se prononcer pour le retour à la mère-patrie.

Aussi dès les premières défaites allemandes, vit-on la querelle assoupie se réveiller. Au début de novembre 1918, des troubles éclatèrent, les consuls furent molestés de part et d'autre et les deux pays faillirent le mois suivant en venir aux mains. De puissantes interventions les en empêchèrent. On parla même à ce moment d'un arbitrage du président des Etats-Unis que le gouvernement acceptait avec enthousiasme. Finalement, le Pérou décida de saisir la Conférence de la Paix.

CHAPITRE IV

La Conférence de la Paix. 1919.

La Conférence de la paix a fait un usage multiple du plébiscite international, tant dans le traité du 28 juin 1919, que dans les traités postérieurs.

Les plébiscistes qu'elle a prescrits sont bien des actes juridiques internationaux ; ils résultent du consentement des Etats intéressés, qui ont signé les traités, les ayant décidés.

Le plébiscite acquiert par ce fait même le caractère d'une véritable institution internationale reconnue et adoptée par l'ensemble des Etats civilisés. Jusqu'alors, il n'avait fait que des apparitions accidentelles dans le droit des gens, nié par les uns, vanté par les autres, presque toujours utilisé au hasard des opportunités politiques, ne trouvant à se réaliser pratiquement que si des intérêts étatiques avaient eu l'heur d'être à son sujet du même avis.

La première question qui se pose, dans une étude objective du plébiscite international, est donc de savoir pour quelles raisons il acquiert cette importance.

Pour lutter contre l'impérialisme germanique, cause immédiate de la guerre, les alliés se font les champions du droit.

La conception allemande de l'Etat n'était-elle pas la transposition dans le droit public de la politique particulière de la Prusse, le caporalisme Prussien ?

Les Prussiens avaient interprété les doctrines révolutionnaires avec leur tempérament national. Ils n'en retinrent que ce qui leur convenait ; dans la théorie du Contrat social, celle de la volonté générale qui aboutissait à la conception de l'Etat, personnalité supérieure aux individus. Kant n'a-t-il pas d'autre

part préparé dans l'esprit allemand la voie à la fameuse formule, la force passe avant le droit; en détruisant dans la critique de la raison pure, les bases communément admises de la morale et en substituant, dans le domaine du droit, à l'idée rationnelle, un postulat. Ce postulat, ce fut naturellement le caporalisme prussien, puis l'Empire allemand « Deutschland uber alles ». L'Etat allemand crée lui-même son droit parce qu'il a la force; il a le droit d'être le maître universel, de conquérir le monde s'il est le plus fort. La Prusse s'était agrandie par la force; elle avait réalisé l'unité allemande par la contrainte, et Bismark à l'inverse de Cavour, n'avait jamais songé à voiler son œuvre politique sous les apparences de l'adhésion populaire. Les juristes d'Allemagne expliquent la formation de l'Empire comme la libre expansion de l'Etat.

C'est d'abord en opposition avec cette doctrine d'autocratie et d'asservissement que les alliés proclament leur idéal juridique, qui est en même temps leur but de guerre, et une arme excellente contre un allié de l'Allemagne, l'Autriche. « Ce qu'ils poursuivent c'est la libération des peuples opprimés, la liberté de se développer de façon autonome, pour tout peuple constituant une individualité, afin qu'il puisse mettre à la disposition de l'humanité entière les dons et mérites qui lui sont propres; la restitution des provinces jadis arrachées aux alliés par la force ou contre le vœu de leurs habitants; la libération d'une domination étrangère des Italiens aussi bien que des Slaves, des Roumains, et des Tchèque-Slovaques; »... L'Autriche, amalgame de nationalités diverses était condamnée à une dissolution immédiate; les proclamations de l'Entente incitaient ses peuples à la révolte, encourageaient leur rébellion et leur désertion des armées autrichiennes, par l'appât d'un nouvel idéal juridique, leur promettant un avenir de liberté.

Le principe sur lequel les alliés se fondent existait déjà au **xix^e** siècle. Nous avons vu très succinctement comment est sorti de la Révolution et des guerres de l'Empire le principe des nationalités. En vertu de ce principe, le droit de chaque nationalité à s'organiser comme Etat n'est autre chose que le droit d'un peuple à sa liberté personnelle; l'organisation des Etats par nationalités serait la garantie du droit dans le domaine des relations internationales. Adopter le principe des

nationalités comme base du droit nouveau qui présidera à l'élaboration de la Paix, sera le moyen le plus sage de détruire à jamais tous les anciens germes de contestations entre les Etats, la voie la plus sûre pour établir entre eux des relations propres à faciliter le développement pacifique de chaque peuple. Mais le principe des nationalités avait aussi son interprétation allemande. Il avait pris en Allemagne une forme agressive, grâce au caporalisme prussien et à la conception hégélienne de l'Etat. La nationalité n'était plus le vouloir vivre collectif, la conscience commune. La volonté était exclue de la conception allemande, de la nationalité inconsciente, racique dont l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine était une parfaite application.

« Le principe des nationalités indépendantes n'est pas de nature comme plusieurs le pensent, à délivrer l'espèce humaine du fléau de la guerre, écrivait Renan en 1870, dans son article sur la guerre entre l'Allemagne et la France; au contraire, j'ai toujours craint que le principe des nationalités, substituée au doux et paternel symbole de la légitimité, ne fit dégénérer les luttes de peuples en extermination de races, et ne chassât du code du droit des gens, ces tempéraments, ces civilités qu'admettaient les petites guerres politiques et dynastiques d'autrefois.

On verra la fin de la guerre quand, au principe des nationalités on joindra le principe qui en est le correctif, celui de la fédération européenne, supérieure à toute nationalité; ajoutons : quand les questions démocratiques, contre-partie des questions de politique et de diplomatie, reprendront leur importance ».

Cette prophétie de Renan se réalise, tant il est vrai que l'ordre juridique nouveau que l'on proclamait contre les Empires centraux avait de profondes racines dans les idées du passé.

Pour combattre sur le terrain juridique où ils s'étaient délibérément placés, les conceptions germaniques, les puissances alliées et associées tentent la réalisation positive, dans les relations internationales, de l'idée déjà évoquée autrefois de paix perpétuelle fondée sur une organisation internationale; cette garantie leur paraît indispensable contre le militarisme germanique; c'est de plus la base positive sur laquelle reposera le nouvel ordre juridique dans lequel aucun empire autocratique ne doit substituer; où toutes les nationalités ont éga-

lement le droit de vivre indépendantes. Ce sera encore un préventif contre le danger de guerre et de despotisme qui se cache dans l'idée même de nationalité, c'est-à-dire dans l'idée de race dont l'Allemagne a fait un si funeste usage.

Aussi, les artisans de la paix proclament-ils, ainsi que le souhaitait Renan, le dogme démocratique : « Ce que nous poursuivons, dit Wilson le 4 juillet 1918, c'est le règne de la loi basée sur le consentement des gouvernés, et soutenue par l'opinion organisée de l'humanité ».

« Aucune paix ne peut durer qui ne reconnait pas et n'accepte pas ce principe que les gouvernements reçoivent tous leurs justes pouvoirs du consentement des peuple gouvernés ».

« Ce que nous poursuivons, c'est le règlement de toutes les questions territoriales, économiques en touchant la souveraineté nationale sur la base de la libre acceptation de ce règlement par le peuple immédiatement intéressé ».

« Des peuples et des provinces ne doivent pas être déplacés d'une souveraineté à une autre comme s'ils étaient de simples objets ou les pions d'un jeu. Aujourd'hui que les peuples ne peuvent être régis et gouvernés qu'avec leur propre assentiment, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas une simple formule, c'est un principe impératif d'action que les hommes d'Etat ne pourront désormais méconnaître qu'à leurs risques et périls. » (Wilson, 11 février 1918).

Il est certain que l'emploi du plébiscite international découlait logiquement de cette doctrine, et nous voyons ainsi, autant que peut le permettre une étude aussi succincte de l'évolution des idées pendant la guerre, comment sa consécration positive dans le droit des gens rentre bien dans la conception juridique de la coalition victorieuse.

Au rêve de domination universelle des Germains, on oppose le principe des nationalités ou le droit de tout peuple formant une nation, de vivre indépendant; à la conception nationalitaire germanique, fondée sur l'autocratie et sur l'idée de race, ne tenant aucun compte des volontés populaires, conception qui pourrait rendre dangereux le principe des nationalités lui-même, en justifiant la violence et en provoquant des guerres d'extermination de races, on oppose le dogme que la souveraineté dans la nation doit être consentie.

Mais ce qu'il y a de remarquable, c'est que cette règle, on la pose comme évidente par elle-même. Il ne semble pas qu'elle réclame d'explication. Sous la Révolution, on l'avait expliquée, avec Rousseau, au moyen de la notion du contrat social.

Aujourd'hui, il semble que l'on se contente de la proclamer comme une règle que la pratique a déclaré indispensable pour la bonne organisation de l'humanité. Énoncée par un chef d'Etat américain, elle tire sans doute ce caractère de la tradition américaine dominée par la philosophie utilitariste de Stuart Mill, mais elle existait déjà dans la tradition française, avant même que Rousseau l'eût affublée de l'hypothétique contrat social et du non moins hypothétique état de nature.

Que la puissance publique n'existe que dans l'intérêt des membres qui composent la nation, que par suite ce qui est établi dans l'intérêt de ces membres, doit être réglé par les intéressés, c'est le meilleur moyen pratique d'assurer la bonne administration des intérêts généraux. C'est un axiome qui est déjà nettement exprimé par les théologiens du moyen âge ; on le trouve en particulier dans le « De Regimine Principis » attribué à saint Thomas d'Aquin. Au xix^e siècle il est énergiquement affirmé par Marsile de Padoue dans son *Defensor Pacis*. Il est énoncé par Philippe Pot dans son célèbre discours aux Etats généraux de 1484. Il fut adopté par les auteurs de l'Ecole du droit naturel et c'est dans le droit naturel que François I^{er} va le chercher pour justifier sa consultation des Bourguignons.

Dans leur réorganisation de l'Europe fondée à la fois sur le « respect des nationalités et sur le droit pour tous les peuples, grands et petits, à une sécurité entière et à un libre développement économique » ce qui amène nécessairement des remaniements territoriaux, les alliés seront logiquement conduits à user du plébiscite pour obéir à ce principe que le règlement de toutes les questions devra être librement accepté par le peuple immédiatement intéressé, et pour réaliser le règne de la loi basée sur le consentement des gouvernés.

Ainsi c'est une conception de la liberté politique à l'intérieur de l'Etat, que l'Entente introduit dans les relations internationales. Mais elle n'entend pas que cette conception y soit poussée de suite jusqu'à ses conséquences extrêmes. Les inté-

ressés eux-mêmes ne décideront pas de leur sort. On déterminera pour eux ce qui leur conviendra le mieux, quitte à s'assurer de leur adhésion.

Le règlement de la paix fut en effet lié à l'élaboration d'une organisation chargée de la garantir. La Société des nations fournira à tous la sécurité; faite pour prévenir les guerres, elle devra ne soutenir en elle-même aucun genre de guerre, c'est pourquoi elle préside à une réorganisation de l'Europe, à laquelle elle assurera la stabilité, mais qui sera aussi la condition de sa perpétuité. Cette réorganisation de l'Europe, c'est la suppression de toutes les causes de guerre; une des causes principales de conflit, c'est les revendications de territoire ou de nationaux opprimés sous une domination étrangère.

« Toutes les aspirations nationales bien définies devront recevoir la plus complète satisfaction qui puisse leur être accordée sans introduire de causes nouvelles ou perpétuer des causes anciennes de discorde et d'antagonisme susceptibles avec le temps de rompre la paix de l'Europe et par conséquent du monde ».

Au-dessus de l'intérêt d'un peuple particulier, au-dessus du principe des nationalités lui-même, il y a l'intérêt du monde, l'interdépendance des nations. Et comme Renan, les chefs de l'Entente prévoient qu'en se conformant d'une manière trop absolue au principe des nationalités, ils risquent d'ouvrir la porte à de nouveaux conflits.

L'idée fondamentale qui les guide semble donc être la réalisation pratique de la Paix et la confiance qu'ils accordent aux principes révolutionnaires qui conduisirent la Convention à la guerre de conquête et au principe des nationalités qui amena Napoléon III à Sedan, est fort limitée.

Ils fondent, semble-t-il, tout leur espoir dans la suppression de la raison d'Etat, doctrine politique, qui se justifiait comme une nécessité absolue lorsque les Etats, dans une société internationale où chacun ne pouvait compter que sur lui-même, avaient pour premier devoir de songer à leur existence et à leur sécurité.

« Je considère que de simples accords de paix entre les belligérants ne satisferont pas les belligérants eux-mêmes. Des conventions opérant seules ne peuvent pas rendre la paix sûre.

Il sera absolument nécessaire que soit créée une force destinée à garantir la permanence du règlement, force tellement supérieure à celle de l'une quelconque des nations actuellement en guerre, ou à toute alliance formée ou projetée jusqu'à présent, qu'aucune nation et aucune combinaison probable de nations, ne pourraient l'affronter ou lui résister. Si la paix de demain doit durer, ce doit être une paix mise hors de risques par la force majeure dérivant d'une organisation de l'humanité ».

Les nations ne courant plus aucun risque extérieur, ce qui est en principe le cas des individus dans l'Etat, ne sont plus fondées à s'armer pour leur sécurité, ni à revendiquer des frontières stratégiques. Elles n'ont plus droit qu'au territoire où la population aspire à vivre sous leurs lois, et une fois qu'elles ont atteint à ce point de vue la limite de leurs droits, elles n'ont plus rien à réclamer. La société des nations aboutit-elle ainsi à la suppression de l'histoire, de l'histoire même du plébiscite, celui-ci ne trouvant plus de cas d'application, faute de remaniements territoriaux ?

En attendant, la Conférence de la Paix a dû préparer ce règne de la société des nations, et il nous reste à voir comment, à propos des remaniements territoriaux, elle a pratiquement fait usage du plébiscite.

Après avoir posé les principes, il s'agissait de rechercher ces limites nouvelles aux Etats, qui ne soient justifiées que par les aspirations nationales des populations ; puis, avec l'assentiment des Etats, modifier la frontière en conséquence ; le plébiscite basé sur cette idée que rien ne doit se faire sans le consentement du peuple, n'interviendra pas comme un principe absolu ; ce consentement est considéré comme une règle évidente ; mais il ne signifie pas que les peuples en question aient une personnalité quelconque, et par conséquent, doivent comme les Etats intéressés, manifester expressément leur volonté, pour produire l'acte juridique de la cession. Si les sentiments populaires sont évidents, il n'y aura pas de plébiscite. Le plébiscite apparaîtra surtout dans les cas douteux ou controversés.

« On ne put douter de l'intention des puissances alliées ou associées de prendre pour base du règlement européen le principe de libérer les peuples opprimés et de retracer les frontières

nationales autant que possible conformément à la volonté des peuples intéressés tout en donnant à chaque peuple toutes facilités pour vivre nationalement et économiquement une vie indépendante ». Partout où la volonté du peuple est en doute, un plébiscite a été prévu.

Telle est la doctrine développée avant la construction effective de la Paix, qui semble avoir inspiré la Conférence relativement à la question du plébiscite. Comment fut-elle interprétée en présence des cas concrets?

On peut distinguer deux périodes dans l'histoire du plébiscite à la Conférence de la Paix : la première est celle de la jeunesse et de la grande faveur, puis sous l'influence de certaines causes, après certaines déceptions, il est de plus en plus délaissé.

§ 1^{er}. — Période plébiscitaire.

Les remaniements territoriaux qui ont lieu sans plébiscite.

Il est nécessaire d'en étudier au moins quelques-uns, ceux pour lesquels précisément, de divers côtés, un plébiscite fut réclamé, pour se rendre parfaitement compte de la position prise par la Conférence à l'égard de la théorie que nous étudions.

1^o *Alsace-Lorraine*. — Dans ses remarques sur les conditions de la paix, la délégation allemande reconnaît qu'une injustice a été commise en 1871, mais elle en conclut qu'il importe de consulter maintenant la population qui ne l'a pas été autrefois, car pendant huit cents ans l'Alsace fut allemande, et en ce moment 87 0/0 au moins de ses habitants parlent l'allemand. D'autre part, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes exige qu'aucun transfert de souveraineté n'ait lieu sans une manifestation expresse de la volonté populaire. C'est également l'argument des démocrates extrêmes du Soviet de Pétrograd ; ils ont précisé que la consultation des Alsaciens-Lorrains devait avoir lieu dans les cadres électoraux d'avant-guerre.

Dans la réponse interalliée aux remarques de la délégation allemande, on s'appuie sur deux arguments : d'abord sur le fait que depuis 1871, la protestation des Alsaciens-Lorrains fut constante contre leur annexion à l'Empire d'Allemagne. Les

principaux témoignages en sont la protestation lue le 17 février par Keller, celle encore de 1897, enfin la longue persécution allemande motivée par les continuelles manifestations de la population rebelle à la germanisation. « Un traité fondé sur le droit des peuples ne peut que prendre acte d'une volonté aussi solennellement exprimée ».

La « réponse » d'autre part, présente la cession pure et simple comme la réparation d'une injustice, d'une violation du principe des nationalités. Plus logique que pour le Sleswig (1), comme nous le verrons plus loin, elle prend le chemin le plus direct pour effacer cette injustice ; ce qui était une violation par l'Allemagne du droit des gens, c'était de demander l'Alsace et la Lorraine, dont la nationalité française était déterminée suffisamment par les sentiments de leurs habitants, portés à l'Assemblée nationale par leurs commettants. La faute de ne pas les faire voter découlait d'une première faute, celle de vouloir leur annexion. L'Allemagne, en signant l'armistice, reconnaît le droit nouveau, le principe des nationalités, comme principe positif des relations internationales ; elle doit accepter les réparations de ce qui antérieurement n'était injuste que pour les partisans du principe, mais ne l'était pas encore dans une société des Etats qui l'ignorait.

Les puissances alliées et associées n'admettent donc pas la thèse que l'Allemagne soutient en l'espèce, d'accord avec les démocrates extrêmes du soviet de Petrograd. Une cession de territoire est parfaite entre deux Etats par leur seul accord. Les populations n'ont aucun titre juridique à manifester leur volonté. Mais les Etats ne doivent pas se partager ou s'arracher des territoires comme de simples marchandises ; ils doivent obéir à une certaine morale internationale dont le premier dogme est que les nationalités doivent être respectées ; que les Etats doivent tenir compte de leur existence, puisqu'ils n'en sont qu'une représentation abstraite et juridique.

Le plébiscite n'intervient que dans les cas douteux. Ce n'est pas une procédure obligatoire dans tous les cas ; les populations n'ont pas en principe d'avis à émettre, ni de volonté juridique à affirmer dans le droit international qui ne connaît que les

(1) Voir page 125.

Etats mais le dogme démocratique exige que l'on s'appuie sur leur assentiment.

L'Allemagne, en réclamant le plébiscite en Alsace-Lorraine, faisait ressortir la nécessité d'ouvrir aux populations une troisième option : l'indépendance ; c'est, en effet, la conséquence nécessaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais la Conférence ne reconnaît pas ce droit à l'Alsace-Lorraine. Nous n'avons pas à faire ici la théorie de ce droit tel qu'il fut élaboré dans les négociations de paix. Qu'il nous suffise de savoir qu'il a été subordonné à un certain nombre de conditions que la Conférence n'a pas estimé être remplies par les provinces en question. Ce droit ne découle pas, dans sa conception par les alliés, de la souveraineté populaire ; les peuples ne décident pas eux-mêmes de leur sort. On les organise en s'assurant de leur assentiment. On suppose l'avoir obtenu en tâchant de faire se rejoindre autant que possible deux termes : Etat et nation ; ici, on pense y arriver en faisant rentrer les Alsaciens-Lorrains sous la souveraineté française. Lorsqu'une nationalité se présente isolée de toute organisation étatique existante, on lui donne le droit de s'organiser de son côté librement. Mais lorsqu'il ne s'agit que d'une portion d'une autre nationalité, malgré l'idée de la souveraineté du peuple, elle doit être réunie à l'ensemble ; c'est donc que la souveraineté du peuple disparaît devant les réalités nationales.

On prétend que pour une saine application du droit que possède une population d'appartenir à une nationalité de son choix, principe proclamé par la Révolution, le refus du plébiscite, loin d'être la négation de ce droit, en est ici la consécration. Accepter le plébiscite, c'est effacer la protestation continue de 1871 à 1918 ; c'est déclarer que le droit est prescrit. Les Allemands ont pu introduire des immigrés ; la guerre a fauché beaucoup de nos Alsaciens-Lorrains. En 1871, les plus résolus ont opté. Les deux provinces seront livrées aux luttes électorales, luttes d'autant plus graves qu'il s'agira cette fois, non pas du choix de personnes mais de conditions dont dépendra l'existence de toute la nation ; la propagande allemande fera rage, les menaces exerceront fatalement une action. Qui votera ? Ceux de 1871 ou leurs descendants, et tous ceux qui ont quitté le pays.

Et pourtant le principe de la Révolution française, la souveraineté du peuple exigerait que l'on ne s'en rapportât qu'à la volonté du peuple actuellement présent en Alsace-Lorraine. Ceux de 1871 ont-ils un droit supérieur à celui de leurs descendants au nom du principe de la souveraineté du peuple?

Pourquoi ne pas avouer de suite ici que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tiré des principes révolutionnaires, est incompétent. Il s'agit d'une question de nationalité; ce n'est pas parce que la population d'Alsace-Lorraine aura manifesté sa volonté que le conflit sera éteint entre la France et l'Allemagne; c'est parce que la faute commise en 1871, grâce au droit de conquête, contre le principe des nationalités sainement entendu, aura été réparée. En 1871, la nationalité française en Alsace-Lorraine était évidente, grâce aux manifestations solennelles de l'état de conscience des populations. Cette conscience a survécu à la germanisation.

Si l'on veut fonder la paix du monde en s'inspirant de cette règle qu'il est meilleur que les Etats ne comprennent que des peuples de nationalité identique, l'application de cette règle ne rencontre ici aucune difficulté. On écarte ainsi le problème de la consultation, qui, si l'on s'inspire des doctrines révolutionnaires, doit comprendre tout simplement tous les individus majeurs, actuellement présents puisqu'ils sont tout le peuple, mais qu'il devient très difficile d'organiser si l'on veut en tirer, en vue d'une application du principe des nationalités, une indication véridique sur la nationalité, sur la conscience nationale de ce que l'on peut appeler véritablement la population d'Alsace-Lorraine.

2° *Les Allemands de Bohême.* — Ces derniers sont 2.400.000 dans la région économique qui a pour centre Prague. Ils sont séparés de l'Allemagne par une frontière naturelle : les monts Métalliques. Si on les avait rattachés à leur Etat national, Prague, la capitale Tchèque-Slovaque, eût été à 60 kilomètres des canons allemands.

En fondant l'indépendance de la Tchèque-Slovaquie, la conférence de la paix consacre le droit d'une nationalité à s'ériger en Etat libre, et à se gouverner elle-même; pour ceux qui interprètent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme un principe absolu, il est impossible de ne pas reconnaître aux Al-

Allemands de Bohême le droit de plébisciter soit leur annexion à la nouvelle république, soit leur retour à la mère-patrie. En s'en tenant simplement au principe des nationalités, tel que semble l'avoir entendu la Conférence, il n'est pas nécessaire de consulter les Allemands dont on connaît suffisamment la nationalité ; on doit purement et simplement les faire rentrer dans le Reich. Mais la solution adoptée démontre que l'on n'entend dans un sens absolu aucun principe, que l'on ne reconnaît aux populations aucun droit irréductible. L'essentiel était de fonder une paix durable entre les Etats sainement constitués, cette nécessité prime tout et à une minorité qui pourrait prétendre à une violation de ses droits, on répond qu'elle n'a aucun droit en face des exigences primordiales de la paix du monde.

Les consultations populaires.

Après avoir écarté délibérément le plébiscite dans certains cas, comme nous venons de le voir, la Conférence adopte, dans d'autres circonstances une solution intermédiaire entre le plébiscite et le transfert pur et simple. Quelle différence y a-t-il entre le plébiscite proprement dit et la consultation populaire ? Qu'est-ce qui distingue le cas d'Eupen et Malmédy et de la Sarre, des autres territoires à plébisciter ?

1° *Eupen et Malmédy*. — « Art. 34 : « L'Allemagne renonce « en outre, en faveur de la Belgique, à tous droits et titres sur « les territoires comprenant l'ensemble des cercles de Eupen « et Malmédy. »

Ces territoires sont transférés à la Belgique, d'abord pour le redressement d'une ancienne injustice. « Ils ont été séparés des territoires limitrophes belges du Limbourg, de Liège et du Luxembourg en 1814-1815. Ils furent alors attribués à la Prusse pour compléter le chiffre de la population de la rive gauche du Rhin, pris comme compensation à certaines renonciations consenties en Saxe. » La réparation de la faute commise au nom du principe de la Légimité et de l'Equilibre est basée sur le principe des nationalités. Il n'avait été tenu aucun compte « des désirs de la population, ni des frontières géographiques ou linguistiques. Néanmoins, cette région a continué d'entretenir d'étroites relations économiques et sociales

avec les parties attenantes de la Belgique. Malgré un siècle de prussification la langue wallonne s'est maintenue parmi plusieurs milliers de ses habitants. » Comme le principe des nationalités ne serait suffisant pour assurer la paix du monde que si tous les Etats étaient animés du même esprit, et qu'en ce moment, au contraire il y a encore lieu de se méfier de l'Allemagne, il est permis de le compléter par d'autres raisons d'opportunité. « En même temps ce territoire est devenu une base d'attaque pour le militarisme allemand par la construction du camp d'Eselborn et de diverses lignes stratégiques dirigées contre la Belgique. » (Réponse).

L'Allemagne objecte que, en se plaçant au point de vue des nationalités, ce territoire est incontestablement allemand, puisque à Eupen pour 25.000 individus de langue germanique, il y a seulement 98 Wallons, et à Malmédy, 35.000 pour 98.000. Il n'y a donc pas lieu à plébiscite.

En présence de cette prétention opposée, le Traité de Paix décide, en vertu du principe démocratique, que la nationalité de cette région ne peut être mieux définie que par les habitants eux-mêmes « les raisons justifient la réunion de ce territoire à la Belgique, à condition que les pétitions dans ce sens soient suffisamment appuyées par la population. Le traité prévoit la consultation de la population sous les auspices de la société des nations. »

« Pendant les six mois qui suivront la mise en vigueur du « présent traité, des registres seront ouverts par l'autorité « belge à Eupen, et à Malmédy et les habitants des dits terri- « toires auront la faculté d'y exprimer par écrit leur désir de « voir tout ou partie de ces territoires maintenus sous la souve- « raineté allemande.

« Il appartiendra au gouvernement belge de porter le résul- « tat de cette consultation populaire à la connaissance de la « société des nations dont la Belgique s'engage à accepter la « décision. »

L'Allemagne soutient que cette consultation, au scrutin public et présidée par les autorités belges, n'aura aucun caractère de sincérité.

Le sort du territoire ne dépend pas du vote des habitants, mais de la souveraine autorité de la Société des nations; cette

dernière doit évidemment s'inspirer du vœu des populations auxquelles on donne le moyen de s'exprimer.

La conférence se contente d'organiser une consultation pour s'assurer qu'elle a l'assentiment des principaux intéressés ; mais elle ne leur donne nullement un pouvoir quelconque de décision ? La société des nations statuera en dernier ressort.

D'autre part, avant même que les habitants aient commencé à exprimer leur vœu, une commission de délimitation a été désignée, qui a déjà décidé que le chemin de fer de Kalter Herberg serait attribué à la Belgique ; or cette décision attribue au royaume, non seulement la population rare et clairsemée au milieu de laquelle passe la voie, mais par suite des nécessités géographiques, elle emporte aussi le sort des districts d'Eupen et Malmédy. Au Slesvig, en Prusse Orientale, etc., au contraire, la commission de délimitation, n'intervient qu'après le vote, pour tracer la frontière, en tenant compte autant que possible du vœu des populations.

2° *La Sarre.* — Traité du 28 juin 1919. Art. 43. Annexe, Chapitre III.

Les gouvernements alliés et associés ont choisi cette forme particulière de réparations parce qu'ils estimaient que la destruction des mines du nord de la France était un acte d'une nature telle qu'il exigeait une réparation spéciale et exemplaire.

Mais il était difficile de donner à l'Etat français la propriété des mines et de laisser quand même à l'Etat allemand le domaine éminent, la souveraineté sur les territoires les englobant. D'une part, la réparation purement pécuniaire « n'aurait pas eu ainsi le caractère d'une punition, d'autre part, l'Etat français se serait trouvé dans la Sarre le sujet du « Reich ».

Mais la question de la souveraineté sur les territoires entraînait celle de la nationalité. Puisque tout Etat ne doit comprendre, autant que possible, que des peuples de la même nationalité, il est nécessaire, avant tout, de considérer la nationalité des habitants des territoires transférés. Suivant les principes de la conférence de la paix, en cas de doute, il y a lieu à plébiscite. Cette règle peut être éludée lorsqu'il est évidemment impossible de l'appliquer ; ainsi que nous le verrons, cela arrive souvent pour toutes sortes de raisons, et particulièrement lorsque les territoires dont il s'agit sont indispensables à un

Etat pour son existence même. Cete exception au principe, qui est susceptible d'une interprétation très large, ne pouvait pas quand même être invoquée ici ; la France avant la guerre, vivait bien sans avoir le bassin de la Sarre.

La conférence a adopté la solution suivante :

« Article 49. — L'Allemagne renonce, en faveur de la Société des Nations, considérée ici comme fidéi-commissaire, au gouvernement du territoire ci-dessus spécifié.

A l'expiration d'un délai de quinze ans, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, la population dudit territoire sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée. »

Le principe juridique que les crimes commis par un Etat doivent être punis, passe-t-il avant cet autre principe qu'une population ne peut être détachée d'un Etat que si cette séparation est conforme à ses vœux ? On commence, en effet, par enlever la Sarre à l'Allemagne, on ne consultera les populations que dans 15 ans. Il est vrai que le régime auquel on les soumet n'est que temporaire, et que le dernier mot leur appartiendra mais il est certain que le premier motif du transfert n'est pas le principe des nationalités, mais une réparation morale et pécuniaire. Si l'on se reporte au précédent de Tacna-Arica il est permis d'appréhender ici également des difficultés politiques à l'occasion de l'exécution de cette clause. L'autorité de la Société des nations sera-t-elle suffisante pour les surmonter ? Le principe démocratique exige que ceci soit indiqué par les principaux intéressés seulement. Quelle valeur aura cette indication relativement à l'œuvre d'organisation nationalitaire ?

Annexe. Chapitre III. Consultation populaire. — § 34. « A l'expiration d'un délai de quinze ans, à compter de la mise en vigueur du présent Traité, la population du territoire du bassin de la Sarre sera appelée à faire connaître sa volonté comme il suit :

« Un vote aura lieu par commune ou par district et portera sur les trois alternatives suivantes : a) maintien du régime établi par le présent Traité et par la présente Annexe ; — b) union à la France ; — c) union à l'Allemagne. »

« Le droit de vote appartiendra, sans distinction de sexe, à toute personne âgée de plus de vingt ans à la date du vote, habitant le territoire à la date de la signature du Traité. »

« Les autres règles, les modalités et la date du vote seront fixées par le Conseil de la Société des Nations, de façon à assurer la liberté, le secret et la sincérité du vote. »

Le vote par commune ou district, répond à ce fait que la population de la Sarre est de « caractère complexe ». Avant 1815, la frontière française traversait en effet le bassin. Les tracés combinés de 1789 et de 1814 rattachent seulement au territoire lorrain Sarrelouis et la ville (non le district) de Sarrebruck, une bande de terrain de 40 kilomètres de long sur 10 de large qui sépare la Sarre de la frontière de 1815, enfin une antenne Merzig-Tholey, étroite mais qui mesure une trentaine de kilomètres au nord-est de la vallée de la Sarre. La partie allemande du bassin est un territoire de 35 kilomètres de long sur 15 à 25 kilomètres de largeur au plus. En consultant l'histoire, on peut ainsi supposer que la nationalité des habitants est restée quelque peu mélangée.

De même que pour Eupen et Malmédy, à la Société des nations appartient la décision suprême, mais à condition de tenir compte du désir des populations. Il avait même été, question primitivement de subordonner le sort des populations aux capacités de paiement de l'Allemagne (si celle ci n'avait pu payer en or, dans le délai d'un an, la valeur des mines lui faisant retour, en suite du vote, les communes où se seraient trouvées ces mines auraient été, malgré leur volonté, annexées à la France.)

Le Plébiscite proprement dit.

1° *Prusse Orientale* (Allenstein, Stulm, Rosenberg, Marienbourg, Marienwerden) :

Article 94.— « Dans la zone comprise entre la frontière Sud du territoire de la Prusse orientale, telle que cette frontière est déterminée à l'article 28 de la Partie II (Frontières d'Allemagne) du présent Traité, et la ligne ci-dessous décrite, les habitants seront appelés à désigner par voie de suffrage l'Etat auquel ils désirent être rattachés. »

« Il est difficile de comprendre les objections élevées par les Allemands contre le plébiscite qui doit être institué dans certaines régions de la Prusse Orientale. D'après tous les renseignements, il existe dans la région d'Allenstein une majorité

polonaise considérable. La note allemande soutient par contre que cette région n'est pas habitée par une population incontestablement polonaise et suggère que les Polonais ne désirent pas être séparés des Allemands. C'est précisément parce qu'il peut y avoir quelque doute sur les sympathies politiques des habitants que les Puissances alliées et associées sont décidées à instituer un plébiscite dans cette région. Là où les affinités de la population ne sont pas douteuses, un plébiscite n'est pas nécessaire ; là où il y a doute, un plébiscite s'impose. On remarque avec surprise que les Allemands, au moment même où ils prétendent adopter le principe de libre disposition, refusent d'accepter les moyens les plus évidents de l'appliquer. » (Réponse).

Article 95.—« Dans un délai qui n'excédera pas quinze jours, à compter de la mise en vigueur du présent Traité, les troupes et les autorités allemandes se retireront de la zone ci-dessus décrite. »

« A l'expiration de la période susmentionnée, ladite zone sera placée sous l'autorité d'une Commission internationale de cinq membres, nommés par les principales Puissances alliées et associées. »

« Le droit de suffrage sera accordé à toute personne, sans distinction de sexe, satisfaisant aux conditions suivantes :

a) Avoir 20 ans révolus à la date de la mise en vigueur du présent Traité ;

b) Etre né dans la zone soumise au plébiscite ou y avoir son domicile ou sa résidence habituelle depuis la date qui sera fixée par la Commission. »

« Chacun votera dans la commune où il est domicilié ou dans laquelle il est né s'il n'a pas son domicile ou sa résidence dans ladite zone (1). »

« Le résultat du vote sera déterminé par commune (*Gemeinde*), d'après la majorité des votes dans chaque commune. »

« A la clôture du vote, le nombre des voix dans chaque commune sera communiqué par la Commission aux Principales Puissances alliées et associées, en même temps qu'un rapport détaillé sur les opérations du vote et qu'une proposition sur le

(1) Voir plus loin la question de l'organisation technique du plébiscite.

tracé, qui devrait être adopté comme frontière de la Prusse orientale dans cette région, en tenant compte du vœu des habitants exprimé par le vote ainsi que de la situation géographique et économique des localités. Les Principales Puissances alliées et associées détermineront alors la frontière entre la Prusse Orientale et la Pologne dans cette région. »

Les instructions générales remises à la Commission internationale lui interdisent dans le projet de tracé de s'écarter de plus d'une commune des indications données par le vote.

C'est donc ici très nettement le vote des populations qui doit dicter la décision à prendre — on ne leur permet pas seulement d'exprimer leurs désirs, comme à Eupen et Malmédy — et cette différence doit s'expliquer par le principe même de la cession. Tandis que dans les cas où la conférence emploie le terme de consultation populaire, il s'agit surtout de réparations partant d'un intérêt international prédominant, à savoir la satisfaction d'une idée de justice, en Prusse Orientale, on a uniquement en vue, l'application du principe des nationalités, l'édification d'un Etat nouveau conformément aux aspirations populaires.

Toutefois, le suffrage n'a pas par lui-même d'effet juridique dans le droit des gens. L'attribution des territoires n'en résulte pas immédiatement mais ici, la décision suprême n'est pas confiée à la Société des Nations; mais aux Principales Puissances alliées et associées, donc à une des parties du Traité. Peut-être redoute-t-on une autorité internationale trop impartiale?

2° *La Haute-Silésie.*

Article 88. — « Dans la partie de la Haute-Silésie comprises dans les limites ci-dessous décrites, les habitants seront appelés à désigner par voie de suffrage s'ils désirent être rattachés à l'Allemagne ou à la Pologne ». « En traitant le problème du règlement de la frontière orientale de l'Allemagne, il faut poser deux principes fondamentaux. Le premier est que les Puissances alliées et associées se trouvent placées dans l'obligation toute spéciale d'user de la victoire qu'elles ont remporté pour rendre à la nation polonaise l'indépendance dont elle a été injustement privée il y a plus d'un siècle. »

« Le second principe proclamé par les Alliés et formellement accepté par l'Allemagne, est que seront rendus à la Pologne

restaaurée les régions aujourd'hui habitées par une population indiscutablement polonaise ».

« Une grande partie de la réponse allemande est consacrée à la question de la Haute-Silésie. Il est admis que ce problème diffère de celui de la Posnanie et de la Prusse occidentale, pour cette raison que la Haute-Silésie ne faisait pas partie du royaume de Pologne, quand celui-ci fut démembré lors du partage. On peut soutenir que la Pologne n'a pas de droit juridique à la cession de la Haute-Silésie; mais il doit être déclaré solennellement qu'il n'est vrai qu'elle n'ait pas de droits qui puissent être soutenus d'après les principes du président Wilson. Dans les districts dont la cession est en cause, la majorité de la population est indiscutablement polonaise. Tous les ouvrages spéciaux allemands, tous les manuels scolaires, enseignent aux enfants allemands que les habitants sont polonais d'origine et de langue. Les Puissances alliées et associées auraient entièrement violé les principes que le gouvernement allemand lui-même fait profession d'accepter, si elles n'avaient pas tenu compte des droits des polonais sur cette région. »

Le gouvernement allemand, toutefois, conteste maintenant ces conclusions. Il refuse de reconnaître les aspirations polonaises des habitants. Il soutient que la séparation d'avec l'Allemagne ne s'accorde ni avec les vœux, ni avec les intérêts de la population. Dans ces conditions, les Puissances alliées et associées sont disposées à laisser résoudre la question par ceux qu'elle concerne particulièrement. Elles ont décidé en conséquence que ce territoire ne serait pas immédiatement cédé à la Pologne, mais que des mesures seraient prises pour y instituer un plébiscite. » (Réponse).

Le premier principe n'est donc pas la réparation d'une injustice passée, au moyen du droit historique. Le droit historique n'est-ce pas en effet la Légimité? La justification, la plupart du temps, d'autres injustices historiques, il est vrai, beaucoup plus anciennes? En réalité la Conférence ne semble s'inspirer que d'un principe, celui des nationalités. L'indépendance de la nation polonaise, c'est la réalisation du vœu de cette nation d'atteindre son but qui est de s'organiser en Etat libre, et sa frontière sera tracée suivant la nationalité des habitants.

Or, en vertu de ce principe, qui est celui du président Wilson

et la base juridique des négociations de paix, la Haute-Silésie doit être attribuée à la Pologne sans plébiscite.

« Là où les affinités de la population ne sont pas douteuses un plébiscite n'est pas nécessaire ; là où il y a doute, un plébiscite s'impose. »

Or ici « tous les ouvrages spéciaux allemands, tous les manuels scolaires enseignent aux enfants allemands que les habitants sont polonais d'origine et de langue. »

D'autre part, les statistiques allemandes relèvent dans cette région 1.250.000 Polonais pour 650.000 Allemands.

Il n'y a donc pas lieu à plébiscite.

Mais les Allemands ne peuvent se résoudre à perdre la grande industrie métallurgique de la Haute-Silésie. D'autre part, s'ils obtiennent un plébiscite, ils peuvent espérer le voir tourner en leur faveur, grâce notamment à la pression morale du clergé allemand, venu en Haute-Silésie par ordre de l'évêque de Breslau. Il est notoire que les prêtres germanisateurs n'hésitent pas, pour des fins politiques, à abuser des sacrements et en premier lieu de la confession, afin de forcer leurs paroissiens hésitants à agir conformément aux intérêts de l'Etat prussien.

D'autre part, sous prétexte d'une agitation bolcheviste en Silésie, ils exterminent les Polonais ; des milliers de Polonais sont contraints de passer la frontière.

Par suite, dans les Remarques sur les conditions du traité de paix, la délégation allemande soutient que la séparation d'avec l'Allemagne de la Haute-Silésie, ne s'accorde ni avec les vœux ni avec les intérêts de la population.

« Dans ces conditions, les Puissances alliées et associées sont disposées à laisser résoudre la question par ceux qu'elle concerne particulièrement. »

La seule affirmation de l'Allemagne, suffit à créer le doute justifiant le plébiscite.

Toutefois, l'intention première de la Conférence, qui était d'attribuer purement et simplement la Haute-Silésie à la Pologne, n'a pas laissé d'exercer une certaine influence sur l'organisation technique de ce plébiscite, comme nous le verrons plus loin.

3° *Sleswig*. — « La frontière entre l'Allemagne et le Danemark sera fixée conformément aux aspirations des populations. »

« Pour le Sleswig, enlevé par la Prusse au Danemark en 1864 (1), la Prusse a promis par le traité de Prague en 1866 que les populations des régions septentrionales devraient être cédées au Danemarck, si, par un vote libre, elles exprimaient le désir d'être réunies à ce pays. Malgré des demandes réitérées de la part des habitants, aucune mesure n'a été prise par la Prusse ou l'empire allemand pour tenir cette promesse; le gouvernement du Danemark et la population du Sleswig ont demandé à la Conférence de la paix de leur assurer un plébiscite. C'est ce que le traité garantit désormais. »

« A la requête du gouvernement danois, des dispositions ont été arrêtées pour faire évacuer le territoire jusqu'à l'Eider et la Schlei par les troupes allemandes et les hauts fonctionnaires prussiens et aussi pour confier l'administration temporaire de ce territoire et l'organisation d'un plébiscite à une commission internationale impartiale représentant la Norvège et la Suède, ainsi que les Puissances alliées et associées. A la suite d'une demande présentée par le gouvernement danois, il a été décidé de fixer les limites du territoire soumis au plébiscite conformément à cette demande. Se fondant sur le plébiscite auquel il aura été ainsi procédé, la Commission internationale proposera un tracé bien net de frontières entre l'Allemagne et le Danemark, tracé qui sera arrêté en tenant compte des conditions géographiques et économiques. »

En Allemagne on a prétendu, pour justifier l'abrogation de l'article 5 du traité de Prague en 1878, que la promesse stipulée dans un traité où l'Autriche seule avait été partie, n'avait créé aucun droit pour le Danemark. L'Allemagne ne viola donc aucunement le droit des gens en vigueur, en se refusant à accorder au Sleswig le plébiscite que grâce à Napoléon III il lui était permis d'espérer. N'étant plus tenue par sa signature vis-à-vis de l'Autriche après 1878, l'Allemagne n'avait pas non plus à se reprocher la violation du principe des nationalités à l'égard des danois, puisqu'à cette époque, ce principe était loin d'être consacré d'une manière positive dans les relations internationales. Mais, en signant l'armistice, elle accepte le droit nouveau qui proclame ce principe, comme la base des

(1) Réponse. Section XI.

négociations de paix relativement aux remaniements territoriaux.

Elle se reconnaît donc liée par la même doctrine sur laquelle se fondait l'empereur des Français pour intervenir en faveur des Sleswigois. Cette doctrine exigeait le plébiscite pour valider leur annexion. Mais ne condamnait-elle pas de prime abord toute annexion d'une population incontestablement danoise ? La réparation au nom du principe nouveau la plus rationnelle et la plus simple n'était-ce donc pas le retour pur et simple du Sleswig du nord au Danemark ? Pour cette partie du Sleswig, lorsque Bismark en 1864 proposait un plébiscite, les Danois, et avec eux Clarendon, pour l'Angleterre, protestèrent en faisant remarquer que leur vœu n'était certes pas douteux, et que c'était uniquement les interroger sur la question de savoir s'ils voulaient rester fidèles à leur roi, ce qui ne concernait nullement d'abord le principe des nationalités, et de plus était d'un dangereux exemple pour tout pouvoir politique.

La Conférence, préoccupée surtout peut-être de faire sentir à l'Allemagne la nécessité de tenir sa parole, plutôt que d'une simple application du principe des nationalités, se contente d'obliger l'Allemagne à l'exécution de l'article 5 du traité de Prague. C'est pourquoi le plébiscite du Sleswig du nord nous paraît plutôt une manifestation destinée à l'humiliation de l'Allemagne. Il eût été plus rationnel et plus logique, suivant l'esprit de la Conférence, de décider le retour au Danemark sans plébiscite, puisque là où « les affinités de la population ne sont pas douteuses » il ne doit pas être fait usage de cette procédure.

Le caractère spécial de ce plébiscite ressort encore de son organisation même. A l'inverse de tous les plébiscites que nous avons examinés jusqu'à présent, il a lieu en masse, et le vote par commune n'a pas été adopté, tant on était sûr de l'universalité du sentiment danois dans toute cette région.

Pour le reste du Sleswig, la Conférence a dû achever l'œuvre du traité de Prague et organiser la consultation populaire. Dans le Sleswig central, la consultation populaire découlait logiquement des principes du Traité de paix. Les nationalités danoises et allemandes y sont très mélangées. Déjà en 1864 on y proposait un plébiscite comme le seul moyen de déterminer la frontière.

Mais le plébiscite ne s'explique pas entièrement par l'ancienne histoire du Sleswig. Il convient de noter aussi des événements plus récents qui en déterminent encore mieux le sens.

« Le premier mouvement tout instinctif des Sleswigois, après 1864 fut de s'en aller, de fuir les Prussiens et d'éviter le service militaire (1). « Puis, plus tard, la résistance s'organise. « A Flensburg, qui est la grande ville centrale du Sleswig, le port de commerce à la population flottante aisément renouvelée, un journal le *Flensburg Avis*, incarnait la résistance et groupait autour de lui ce qu'il y avait de donisme actif dans la région. Or dans les années qui précédèrent la guerre, on put remarquer une séparation entre le Nord et le Midi. Dans le nord, l'arme de la résistance était un député au Reichstag, H. P. Haussen.

A la fin de la guerre, le désir du gouvernement danois était d'arriver à une entente avant que les alliés ne se mêlassent de l'affaire. La désannexion du Sleswig aurait apporté un grand nombre d'électeurs de droite et de gauche, qui devaient fatalement déplacer la faible majorité sur laquelle il vivait.

« Il lui fallait aussi peu de Sleswig que possible ». Pour prévenir des tractations directes avec l'Allemagne, les ministres alliés interviennent à Copenhague. A cet occasion le gouvernement danois donne à son attitude les motifs suivants ». « Il est souhaitable pour le Danemark, si on considère l'avenir et si l'on n'est pas hypnotisé par la faiblesse momentanée de l'Allemagne, que la solution que l'on adoptera soit comprise et acceptée par l'Allemagne. C'est pourquoi, il n'est pas heureux que du côté danois nous nous tournions d'une façon aussi nette vers la Conférence de la Paix ». Les danois se rappellent qu'en 1864 c'est sous prétexte de venir au secours des Allemands des duchés que la Prusse intervint.

Or les Sleswigois du nord, conduits par Haussen, exposent à Aabenraa le 17 novembre 1918, leurs desiderata : « 1° nous souhaitons que la question du Sleswig du nord soit résolue de telle façon que l'on comprenne le Sleswig du nord comme un tout, dont la population en votant par oui ou par non, fasse connaître si elle veut être réunie au Danemark ; 2° le Sleswig du nord est une partie du duché de Sleswig située au nord

(1) J. de Coussanges, *Vie des peuples*, 10 mai 1920.

d'une ligne, etc... (à peu près celle fixée plus tard par la Conférence de la Paix, qui laisse Flensburg, en dehors de cette région). »

Haussen était l'inspirateur de cette résolution, suivant le souhait du gouvernement danois. Mais le Sleswig se réveilla. Le 24 décembre 1918 le comité du Sleswig moyen est fondé et demande le vote en bloc avec le nord.

Le gouvernement danois ne tient pas compte de ce vœu et le Sleswig moyen dut s'adresser directement à la Conférence de la Paix.

Sur ces entrefaites Haussen entre dans le ministère danois ; il avait toujours combattu en effet l'incorporation de Flensburg d'accord en ceci avec les dirigeants du Royaume. La solution de la Conférence s'est ressentie de ces intrigues politiques qui divisèrent artificiellement le duché en deux parties.

Toutefois, le sort des deux zones n'est pas si différent.

Les aspirations des populations n'ont pas dans l'un ou l'autre cas une plus grande efficacité juridique. Les principales puissances alliées et associées conservent une certaine liberté dans l'interprétation des nécessités géographiques et économiques.

Le plébiscite de la première zone a eu lieu le 10 février ; les Danois ont groupé 75.887 voix contre 25.223 pour l'Allemagne, sur 110,000 électeurs inscrits.

Dans la deuxième zone, le plébiscite du 14 mars a donné 13.025 voix au Danemark, contre 48.148 à l'Allemagne.

Or le 6 mai 1920, la Conférence des ambassadeurs a entendu sir Charles Marling, président de la Commission internationale, qui a organisé le plébiscite. Il a fait connaître les conclusions de cette commission. Ses quatre membres sont d'accord pour proposer que la première zone qui a voté en bloc et dans laquelle une majorité de 76 0/0 s'est prononcée en faveur du Danemark soit attribuée toute entière à cette puissance.

En ce qui concerne la seconde zone, qui a voté par communes et dans laquelle la plupart des communes ont donné une majorité allemande (dans l'ensemble il y a eu 28 0/0 de suffrages danois), deux thèses sont en présence.

Le délégué britannique et le délégué suédois recommandent d'attribuer toute la seconde zone à l'Allemagne. Le délégué français et le délégué norvégien, au contraire, font des

réserves en ce qui concerne la région de l'Ouest et proposent d'attribuer quatre communes au Danemark, le reste retournant à l'Allemagne. Il s'agit de la région de Tondern, région d'élevage de chevaux, que la limite des deux zones coupe malencontreusement pour la vie économique du pays. Or, précisément, dans la partie de cette région qui est englobée dans la zone nord, on compte une proportion importante des voix allemandes de cette zone. Le respect le plus rigoureux du vœu des populations conduirait à l'attribuer à l'Allemagne. Pour cette raison, cette dernière demande pour le nord la détermination de la frontière en tenant compte de la majorité des suffrages dans chaque commune, comme si cette zone n'avait pas voté en bloc.

On ne se considère donc lié, à la Conférence, que d'une façon très relative par les résultats du scrutin.

C'est que dans ce premier plébiscite que nous connaissons, ils furent particulièrement décevants. Le mur de Dannewirk (1) n'est-il donc plus maintenant le rempart de la nationalité danoise ? On soupçonne fort l'immigration allemande, la politique toute opportuniste du dernier ministère danois, certains défauts dans l'organisation technique du plébiscite, d'avoir entravé la véritable expression de cette nationalité. Peut-on, en effet, se résigner à admettre que la nation allemande a grandi ici légitimement, alors que la nation danoise diminuait ? N'est-ce pas reconnaître à la nationalité un dangereux pouvoir d'expansion ?

Le vote est apparu ici bien incapable de révéler les vérités qu'on lui demande. Il n'a même pas la vertu d'avoir satisfait le Danemark ; pourtant l'Entente avait fait un louable effort pour suivre, dans le principe adopté, ce qu'elle connaissait des désirs de la population. Aussi, s'apercevant combien il est difficile qu'arrive jusqu'à elle l'exacte expression de ces vœux, elle reprend finalement vis-à-vis du scrutin une liberté très grande.

4° *Teschen*. — Il y a entre la Pologne et la Tchéquo-Slovaquie deux territoires en litige.

1° La Silésie de Teschen qui compte 218.000 polonais,

(1) Voir page 75.

85.000 Tchéquo-Slovaques et 86.000 Allemands. La Pologne la revendique au nom du principe des nationalités. La Tchéquo-Slovaquie, parce que cette province contient du charbon (à Frystat) qui lui est absolument indispensable et le seul chemin de fer (Oderberg-Karschau) qui unisse deux de ses provinces, la Moravie et la Slovaquie.

2° Orawa et Spisz sont deux pays situés à l'ancienne frontière de la Hongrie dans la chaîne des Karpathes. Ils sont habités pour partie par des Polonais, pour partie par des Slovaques. Les Tchèques occupèrent tout le pays peu après l'armistice. Les Polonais envoyèrent deux des leurs auprès des chefs de l'Entente pour protester contre l'occupation étrangère. D'une façon générale, les populations polonaises et slovaques sont donc nettement séparées l'une au sud, les Slovaques; l'autre au nord, les Polonais.

Dans le comtat de Spisz, deux arrondissements, celui de Lubowla et celui de Riezmark se composent pour deux tiers de Polonais, et pour un tiers de Ruthènes et d'Allemands; on n'y rencontre pas un seul tchèque et pas un seul Slovaque. Il semble dont qu'ici aucun plébiscite ne se justifiait, mais pour le reste du pays, la Conférence devait être amenée logiquement à l'adopter.

Le Conseil des Cinq, le 29 septembre 1919, a décidé de faire procéder à un plébiscite dans un délai maximum de trois mois, non seulement dans toute la région de Spisz et Orawa, mais aussi dans la région de Teschen. Dans cette dernière contrée, il n'apparaît plus comme la procédure d'application du principe des nationalités laquelle application ne rencontre aucun obstacle du fait que l'ethnographie du pays est parfaitement déterminée, mais comme un moyen politique de trancher un conflit insoluble entre deux Etats.

§ 2. — *Le déclin du Plébiscite.*

Déjà, dans le traité de paix avec l'*Autriche*, on semble abandonner les principes qui donnaient au Plébiscite international toute sa valeur.

Dans la réponse en date du 2 septembre 1919, des Alliés,

aux remarques de la délégation autrichienne, la Conférence expose les principes qui ont présidé aux remaniements territoriaux dans le traité de Saint-Germain.

En ce qui concerne la Tchéquo-Slovaquie on s'est attaché à rétablir la frontière *historique* de la couronne de Bohême. Toutefois des considérations économiques ont modifié parfois l'application intégrale de ce principe.

Pour la Yougoslavie, on a suivi autant que possible la frontière *linguistique* connue.

A l'égard de l'Italie, il a paru nécessaire d'assurer à cette puissance la frontière *naturelle* des Alpes contre de nouvelles menaces d'agression de la part de l'Autriche. C'est pourquoi on lui a donné le Tyrol.

On trouve cependant dans le Traité une application de la théorie plébiscitaire.

Art. 50. — *Klagenfurt*.

Le plébiscite est employé pour déterminer ici une ligne de démarcation entre des nationalités mélangées. Le vote est partagé en deux échelons, suivant deux zones; la première zone peut, sans qu'il en résulte une absurdité géographique, être annexée à l'Etat Serbe-Croate-Slovène, mais il n'en est pas de même de la deuxième zone, aussi a-t-on décidé que si le résultat dans la première zone est favorable à l'Autriche, il n'y aura pas de consultation dans la deuxième.

Avec la *Hongrie*, la Conférence semble avoir repoussé définitivement tout emploi du Plébiscite.

Pour protester contre son démembrement, cette puissance s'en prend au principe même des nationalités, et, ce qui est remarquable, elle recourt néanmoins à la théorie du plébiscite (1).

La thèse magyare (réponse de la délégation hongroise aux conditions de paix des alliés) peut se résumer brièvement. Elle consiste à soutenir que le royaume de Hongrie tel qu'il était constitué en 1914, c'est-à-dire l'ensemble de pays compris dans ce que le compromis constitutionnel de 1867 appelait officiellement la Transleithanie, formait un tout harmonieux, équi-

(1) Voir Erno de Wittmann, *Past and future of right of national self determination*. Amsterdam, Van Holkema et Warendorf, 1919.

libré, dont aucune partie ne saurait être distraite sans que le reste fut mis dans l'impossibilité de vivre. Dans ces conditions le cabinet de Budapest proteste contre toutes les amputations que les Alliés ont pratiquées sur ce corps harmonieux. Il revendique au nom du droit supérieur de la Hongrie les territoires cédés aux Etats voisins. Il attire l'attention de l'Entente sur la déchéance culturelle à laquelle sont destinées ces contrées en passant aux peuples voisins bien supérieurs en civilisation au peuple hongrois.

En somme, la réponse hongroise s'inspire d'une idée fondamentale; la raison d'Etat, l'impérialisme magyar. C'est la négation du principe des nationalités, ou plutôt son interprétation à l'allemande, le droit absolu pour une nationalité non seulement de se développer librement, mais de s'étendre à l'extérieur aux dépens des voisins, si elle est plus forte; on se rappelle comment la doctrine hégélienne de l'Etat, ainsi que la conception racique de la nationalité ont justifié l'annexion de l'Alsace-Lorraine, tout en s'abritant derrière le principe des nationalités si peu précis, tellement apte à justifier également des prétentions contradictoires.

Après avoir admis qu'à la rigueur il pourrait consentir, sous la pression de la violence, à certaines aliénations, le cabinet hongrois demande que dans les territoires qu'on lui enlève il soit procédé à un plébiscite, sous le contrôle des neutres.

Comme les Allemands, les démocrates extrêmes du soviét de Pétrograd, à propos de l'Alsace-Lorraine, il s'empare des principes Wilsoniens qu'il érige en dogmes absolus et qu'il pousse jusqu'à leurs dernières conséquences.

Un changement de souveraineté est une affaire trop importante qui ne peut être consacré que par la volonté même du peuple qui en est le sujet (1). La volonté actuelle d'un groupe, en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, a pleine et exclusive compétence pour trancher son sort. La Conférence a rejeté formellement cette thèse à propos de l'Alsace-Lorraine; elle a accordé une bien plus haute valeur à la volonté prolongée, au sentiment latent, aux aspirations qui ne se traduisent

(1) *Revue politique internationale*, mai-juin 1919; *National self determination*, par le comte Jules Andrássy.

pas toujours aussi fidèlement dans un scrutin sujet à des influences éphémères.

D'ailleurs, au fond, les Hongrois ne se font ainsi les adeptes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, que pour mieux en démontrer l'inanité. Ils le poussent tellement à l'extrême qu'il conduit à l'impossibilité d'arriver à une paix durable, toute communauté politique étant menacée d'une incertitude perpétuelle par suite de la prépondérance accordée aux volontés changeantes des peuples.

Si, en vertu des principes Wilsoniens, on ne peut dépecer la Hongrie qu'au moyen d'un plébiscite, il faut renoncer à cette opération, car on serait conduit à subordonner la paix du monde au vote de quelques minorités.

Et même, si on se résout au plébiscite, les Hongrois espèrent faire rendre à cet instrument de paix ce qu'il leur plaira.

« Nous ne vous cacherons pas notre conviction que le plébiscite nous conserverait notre ancien territoire ou à peu près ».

Il serait organisé par une commission des principales puissances d'accord avec des délégués du gouvernement hongrois. Les villes situées sur la limite du territoire soumis au plébiscite, ou à 20 kilomètres, au plus de cette limite, formeraient toujours un district plébiscitaire indépendant. Il aurait lieu sous le contrôle de commissions neutres assistées de garnisons fournies par des neutres, et des délégués des gouvernements intéressés. La commission de délimitation s'efforcera de déterminer la ligne-frontière de telle manière qu'elle ne sépare pas des territoires dépendant l'un de l'autre pour des raisons naturelles et économiques, qu'elle ne coupe pas des territoires des sociétés d'endiguement et de régularisation formant unité... En général, la frontière ne portera atteinte, dans la mesure du possible, à aucun droit acquis et à aucun intérêt.

La Conférence de la paix a répondu à la Hongrie que les plébiscites qu'elle réclamait avaient déjà eu lieu spontanément au moment de l'armistice, témoin l'enthousiasme avec lequel les populations intéressées voyaient alors apparaître l'aurore de leur liberté. D'autre part, des quatre points du Président Wilson, formulés le 11 février 1918, il résulte que le droit de « self determination » est subordonné à l'intérêt général, et que cet intérêt général exige que la Hongrie restitue à la Roumanie, à

la Tchéquo-Slavie, à l'Etat Serbe-Croate-Slovène, tous leurs nationaux.

Les Plébiscites spontanés.

1° Les Iles Aland.

Le 24 novembre 1918, la population des îles Aland envoya à Paris une députation pour réclamer le rétablissement des liens séculaires unissant l'archipel au royaume de Suède. Les suédois-alandais espéraient alors trouver auprès de la conférence de la Paix un appui pour la réalisation de leurs aspirations.

Le 14 juin 1919, la Suède saisit la Conférence de la question des Iles Aland. La voie des négociations directes entre la Suède et la Finlande, déclare-t-elle, s'est révélée impossible ; la Suède présente donc la requête des populations elles-mêmes. Cette requête a pour but, au nom du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, d'obtenir aux Alandais le droit de se prononcer sur leur destinée future par un plébiscite dont le résultat aurait force obligatoire aussi bien pour la Suède que pour la Finlande.

Le 16 juin, la Finlande proteste contre cette démarche du gouvernement suédois. « Il s'agit de terres liées géographiquement et économiquement depuis longtemps à la Finlande. Si les Alandais désirent appartenir à la Suède, c'est en raison de l'incertitude provoquée par l'invasion Russe et les bruits sans fondements de menace d'oppression nationale. La population des îles Aland a toujours joui d'une tranquillité politique complète et du droit d'user de sa propre langue dans les écoles et les Administrations ».

Le 5 juillet 1919, un plébiscite fut organisé aux îles Aland pour manifester la volonté de la population de retourner à sa mère-patrie, la Suède. 9733 personnes des deux sexes représentant 96 0/0 de la population adulte ont voté pour le retour à la Suède. La conférence de la paix peut évidemment élever des doutes sur la sincérité de ce plébiscite qui a eu lieu sans son contrôle. Le 24 septembre 1919, le nouveau chargé d'affaires britanniques à Helsingford, sir Coleridge Renuard, croyait savoir que la conférence se déclarerait incompétente dans la question, laquelle deviendrait une affaire à régler directement entre la Suède et la Finlande.

Le droit d'auto-disposition des nationalités apparaît aux yeux de la conférence dépourvu de toute valeur effective; elle ne connaît de capacité juridique qu'aux États, la Finlande et la Suède.

2° *Le Vorarlberg.*

La population de ce petit territoire, partie intégrante de l'Autriche allemande, qui, au sud du lac de Constance, s'enfonce comme un coin dans la frontière helvétique, a proclamé le 3 novembre 1918 son indépendance. Le 11 mai 1919, par un plébiscite, elle charge son gouvernement de présenter à la Conférence un vœu de réunion à la Suisse. Mais les délégués du Vorarlberg se virent interdire l'accès à la Conférence, par les délégués autrichiens qui s'attribuèrent la mission de traduire les vœux du pays, partie encore intégrante de la République Autrichienne, en l'absence de toute reconnaissance internationale de son indépendance. Le Conseil suprême a décidé qu'il resterait autrichien; l'art. 27 du traité de Saint-Germain a décidé explicitement que du côté de la Suisse, les frontières de l'Autriche ne sont pas modifiées. Cette solution a paru conforme à l'intérêt international.

3° *La Bessarabie.*

« Après avoir pleinement pris en considération (1) tant les aspirations générales de la population de Bessarabie et le caractère moldave de cette région au point de vue géographique et ethnographique, que les arguments historiques et économiques, les principales puissances alliées se prononcent pour ces raisons en faveur de la réunion de la Bessarabie avec la Roumanie, qui est aujourd'hui formellement proclamée par les représentants de la Bessarabie, et désirent conclure un traité pour le reconnaître aussitôt que les conditions mentionnées auront été remplies. Elles considèrent que les intérêts généraux et particuliers de la Bessarabie seront sauvegardés par cette réunion, plus particulièrement en ce qui concerne ses relations avec les pays voisins, et que les droits des minorités seront garantis dans les mêmes termes que pour les minorités résidant dans les autres parties du royaume Roumain ».

« Les principales puissances alliées se réservent le droit de

(1) *Le Temps*, 20 mars 1920.

soumettre toutes difficultés futures qui pourraient être soulevées par une de ces deux questions à l'arbitrage de la Ligue des Nations ».

La Bessarabie est comme l'Alsace-Lorraine, comme le Trentin ou la Transylvanie, une province détachée de force par un Etat du corps d'un autre Etat, en l'espèce, la Russie, de la Moldavie.

Les agents pan-russes ont mis en avant la question du plébiscite. Le Conseil suprême s'inspire dans sa note des faits : c'est notamment que la population bessarabienne est, en sa grande majorité, restée roumaine et a conservé la langue moldave, malgré un siècle de russification à outrance. C'est aussi que cinq siècles durant, avant 1812, la Bessarabie a fait partie intégrante de la principauté roumaine de Moldavie.

Mais il ne relève pas, comme un élément déterminant de sa décision, le vote du 9 avril 1918, du Staful Tzareï (assemblée nationale de la Bessarabie) décidant de s'unir à la mère-patrie Roumaine. C'était pourtant le cas d'appliquer le principe d'auto-disposition de chaque nationalité, proclamé par le président Wilson.

Il désire au contraire qu'un traité vienne sanctionner ce qu'il ne considère ainsi que comme un pur fait, un vote spontané d'un groupe national qui n'existe pas sous une forme Etatique, n'ayant pour lui aucun caractère juridique.

§ 3. — *Conclusions.*

Nous venons de voir la « jurisprudence » de la Conférence de la Paix relativement au plébiscite international. Concorde-t-elle avec sa doctrine ? Et, d'autre part, quelle définition positive est-il possible de donner maintenant du plébiscite entré dans le droit des gens ?

Au premier abord, il nous apparaît comme une condition stipulée pour l'exécution d'un engagement international. Aucun des traités de paix de 1919 n'est purement et simplement l'œuvre de la force. Les Allemands eux-mêmes définissent l'armistice un « pactum de contrahendo ». Les alliés déclarent ne stipuler qu'au nom du droit et de la justice et réfréner toute passion politique. En signant cet armistice les Allemands ne se

sont pas livrés pieds et poings liés aux vainqueurs; ils ont accepté une base juridique de règlement qui contenait implicitement le principe que les remaniements territoriaux seraient, autant que possible, subordonnés à l'assentiment des populations.

Dans les traités de paix, tous les remaniements territoriaux sont consentis par les États qu'ils intéressent. Les plébiscites qui sont prescrits, sont consentis librement par les États. Mais le vote de la population n'opère par lui-même aucun effet juridique; la cession n'est parfaite que par la volonté des États eux-mêmes, qui, ou bien ont déclaré vouloir ce qui résultera du vote, ou plutôt ce que décidera la Société des nations, et les principales puissances alliées et associées auxquelles ils ont consenti à se soumettre. Cette autorité internationale, lorsque la population a voté, n'est nullement tenue de se conformer absolument à ce vote qui n'est jamais envisagé comme une manifestation de volonté créatrice d'une situation juridique internationale, mais comme une simple indication.

Dans le cas du Sleswig, « les principales puissances alliées et associées » fixeront la frontière d'après un tracé basé sur le résultat des votes » ; à Klagenfurt, si « le vote est en faveur de l'incorporation... à l'État Serbo-Croate-Slovène, l'Autriche déclare, en ce qui la concerne, dès à présent, renoncer en faveur de l'État Serbe-Croate-Slovène, et dans la mesure correspondant au résultat du vote, à tous droits et titres sur ces territoires. Après entente avec la commission, le gouvernement Serbe-Croate-Slovène aura la faculté d'établir son autorité à titre définitif sur les dits territoires ». Dans les deux cas, les signataires du traité déclarent vouloir exactement la solution qui résultera du scrutin. C'est une volonté indéterminée, mais qui le deviendra aussitôt qu'un fait qui ne dépend pas d'elle-même se sera accompli.

Mais il faut bien noter que les populations n'interviennent pas comme partie au traité; leur manifestations de volonté n'a pas d'autre effet que de déterminer la volonté des États. Cette volonté est suspendue à un fait; elle n'est pas subordonnée à l'assentiment d'une autre volonté, car les populations ne sont pas envisagées comme une personnalité capable de vouloir dans le droit des gens.

Dans le cas d'Eupen et Malmédy et de la Sarre, la Société des nations « décidera de la souveraineté sous laquelle le territoire sera placé, en tenant compte du désir exprimé par le vote des populations ». Pour la Haute-Silésie et la Prusse orientale, « après que la commission aura communiqué aux principales puissances alliées et associées le nombre des voix dans chaque commune, et en même temps un rapport détaillé sur les opérations du vote, ainsi qu'une proposition sur le tracé qui devrait être adopté comme frontière », « en tenant compte du vœu des habitants exprimé par le vote ainsi que la situation géographique et économique des localités, les principales puissances alliées et associées détermineront la frontière entre l'Allemagne et la Pologne dans ces régions ».

La volonté populaire apparaît donc bien comme une simple indication, à laquelle les contractants ne consentent pas à se conformer absolument, mais qui doit servir seulement de base à leur décision. Le plébiscite peut-il être ainsi défini : « L'acte juridique par lequel la validité d'une cession de territoire est subordonnée à l'assentiment de la majorité de la population, du territoire cédé » ? Ce n'est pourtant pas cet assentiment qui valide la cession, mais le fait que les contractants s'y conforment. La définition formelle du plébiscite international à la conférence de la paix sera plus exactement la suivante : « Une condition à laquelle est subordonnée l'exécution de la convention ayant pour objet un transfert de territoire ».

Le plébiscite n'est pas un élément de la validité d'une cession. Toute cession de territoire n'exige pas pour la Conférence un plébiscite. Une cession peut être parfaite sans plébiscite.

Pourquoi la Conférence de la paix a-t-elle reconnu que l'on devrait dans certains cas recourir à cette condition suspensive ? Nous entamons ainsi une autre question. Il ne s'agit plus de savoir comment se définit formellement le plébiscite dans le traité de paix, mais quel est le principe juridique, la théorie qu'il exprime. La condition d'un plébiscite est-elle purement facultative pour les États ; ne leur est-elle pas imposée par le principe du droit des gens ?

La Conférence vis-à-vis de cette question n'a pas fait autre chose que de l'empirisme. Elle n'est pas sortie du droit des gens traditionnel qui ne reconnaît que les États comme person-

nalité juridique, les peuples n'ont reçu aucun droit nouveau; le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est qu'une règle pratique; pour fonder une paix durable, pour supprimer tout germe de conflit futur, il est admis qu'il est nécessaire pour les États de s'appuyer sur l'assentiment de leurs sujets; c'est un axiome de bonne politique interne, transporté dans le droit des gens. Mais il n'y a pas dans la doctrine ni dans la jurisprudence du traité de paix de principe absolu qui oblige les États à obtenir le consentement exprès des populations qui changent de souveraineté.

Pour les remaniements territoriaux, le principe proclamé est que les meilleures conditions d'existence pour les États, les meilleures garanties de paix, résultent d'une organisation des États conforme à la répartition des différentes nationalités. Sans doute on soutient qu'il en est ainsi parce que les nationalités ont le droit de disposer d'elles-mêmes. Mais est-ce déduit directement du principe de la souveraineté du peuple? Si la nationalité n'est pas autre chose que la volonté du peuple, pourquoi ne pas faire voter tout le monde? La vérité est que l'on n'accorde qu'un crédit limité à cette volonté populaire et que l'on recourt, pour définir la nationalité, à toute une enquête linguistique, ethnographique et historique. C'est reconnaître qu'au-dessus de la volonté populaire, il y a des réalités objectives que l'on doit respecter. On s'appuie sur cette hypothèse qu'en réorganisant le monde suivant le principe des nationalités, on aura l'assentiment du peuple et que la Paix sera démocratique.

C'est ce qui ressort de l'organisation positive des différents plébiscites. Sous les tâtonnements de la Conférence à la recherche d'une doctrine relative au droit de vote, comme nous le verrons plus loin, perçue l'idée que la volonté qui est recherchée, ce n'est pas exactement celle de la population actuelle, mais celle qui traduira le mieux le caractère national de cette population, déterminée non pas seulement par sa physionomie présente, mais par l'histoire; sont exclus du scrutin les derniers arrivés qui peuvent avoir néanmoins des intérêts plus importants; ont le droit de vote ceux qui sont nés dans le pays, même s'ils l'ont quitté depuis longtemps et n'y ont conservé aucun établissement. La population n'est pas interrogée sur sa volonté présente, sur le gouvernement qu'elle désire avoir maintenant,

ce qui peut changer, mais sur une question d'existence nationale, qui ne varie pas du jour au lendemain.

D'autre part, toute influence étrangère est écartée. Il s'agit d'abstraire ceux qui votent de tout intérêt immédiat, afin de recueillir une réponse sincère à cette question qui se pose en dehors de toute considération actuelle; la volonté que l'on interroge doit exprimer une vérité qui s'impose d'elle-même. La population doit se décider non pas d'après son caprice, mais motiver sa décision sur un fait : le caractère national qui lui est imposé par l'histoire, par son ascendance. Et, d'une façon générale, la Conférence ne lui demande la solution de cette question que si elle ne peut pas elle-même y répondre. Il semble qu'elle se méfie de la réponse fournie directement par les intéressés eux-mêmes.

Comment s'explique cette méfiance, qui n'a d'ailleurs fait que s'aggraver, dans l'esprit des négociateurs de la Paix?

Il semble que l'expérience du Sleswig doit y être pour quelque chose. Le résultat favorable à l'Allemagne du vote dans le Sleswig moyen n'est-il pas une pénible consécration du droit du plus fort?

En 1867, aux élections du Reichstag que Bismarck fit élire après Sadowa, la ville et la région de Flensburg donnèrent la majorité aux Danois. Mais plus tard, dans la ville de Flensburg, l'élément danois s'appauvrit par l'émigration. En 1887, aux élections, les voix allemandes et danoises s'y balançaient. En 1912, moins de 500 voix danoises osaient se déclarer. Par contre la ville passait de 20.000 habitants environ à 75.000 par l'immigration régionale allemande, devenant un grand port industriel (constructions navales) et commerçant et un centre administratif et militaire.

C'est dans cette deuxième zone, transformée par la conquête au détriment du vaincu de 64 qu'a eu lieu le plébiscite du 14 mars. (*Europe nouvelle*, 10 avril 1920).

En Prusse orientale, on prévoit de même, un résultat favorable à l'Allemagne malgré les droits historiques de la Pologne.

Ainsi, ce procédé sur lequel on compte pour obtenir un peu plus de justice dans les règlements territoriaux, n'aboutit, semble-t-il, qu'à consacrer d'anciennes injustices. Accordant trop d'importance aux volontés présentes, qui sont souvent le

résultat d'une longue oppression, il voit se dresser contre lui une justice qui invoque des droits supérieurs parce qu'elle est moins immédiate. Les nationalités se défendent d'être des moments de l'histoire. Elles revendiquent tout un long enchaînement historique, et avec quelque raison sans nul doute, car elles ne sont pas elles-mêmes l'œuvre du présent, mais surtout du passé.

D'autre part, l'adoption de cette procédure est la source de discussions indéfinies. L'Allemagne use de toutes les subtilités d'un plaideur aux abois. N'ayant pas pour appui, une doctrine ferme et précise du Plébiscite, l'Entente a dû pour se défendre prendre certaines précautions ; d'où sa méfiance pour la Société des nations et l'intervention presque générale des principales puissances alliées et associées, à sa place, quoique simple pouvoir politique, pour mieux garantir les intérêts vitaux, que des entités juridiques défendraient moins vivement avec des formules trop vagues.

Les Commissaires délégués par les principales puissances se souviennent surtout d'être les délégués de tel ou tel pays, et ils poursuivent, dans le cercle de leur compétence, la politique de leur propre gouvernement.

Enfin, ces manifestations de liberté ne paraissent pas être même bien désirées par les populations. Dans la deuxième zone, 45,000 Danois vont être livrés aux représailles pangermanistes, pour avoir voté contre l'Allemagne. Leur amertume contre le système du scrutin sera d'autant plus profondé que leur terre a été danoise plus de mille ans, avant d'être recouverte par la conquête d'un flot récent et mince. Dans les mois qui précèdent le plébiscite, une incertitude fâcheuse pèse sur les populations, dont les intérêts économiques souffrent évidemment.

Ainsi, à l'apogée de son histoire, au terme de ses progrès, alors qu'il est consacré par l'ensemble des États, comme une institution positive du Droit des gens, le plébiscite perd subitement sa grande faveur, et, à la fin de notre longue étude historique, cette constatation rend plus vif que jamais le besoin de savoir sur quelles bases juridiques l'on peut vraisemblablement asseoir cette théorie, et s'il en existe, la question se posera alors de savoir si son application pratique ne laisse tant de désillusion que parce qu'elle n'est pas au point.

DEUXIÈME PARTIE

THÉORIE ET TECHNIQUE

CHAPITRE PREMIER

La théorie du plébiscite international.

§ 1^{er}. — *Le droit naturel.*

A l'occasion du traité de Madrid, François I^{er} soutenait qu'il était nécessaire d'obtenir, outre le consentement des souverains intéressés, le consentement même de la province transférée. « Il est fondé en droit, disait-il, que l'on ne peut nulle province transférer en autre, sans le consentement de ses habitants ». Nous avons vu que le droit auquel il faisait appel n'était autre que le droit naturel.

Ce droit naturel est arrivé, à travers Grotius et Puffendorf, jusqu'à Rousseau. Pour ce dernier, en effet, il existait antérieurement à toute société politique, un état de nature dans lequel l'homme était souverainement indépendant.

Rousseau, comme toute l'école du droit naturel, ne voit dans l'Etat qu'une création artificielle de la volonté des hommes, le résultat d'un contrat. Mais une fois que chaque homme a souscrit au pacte social, il s'est engagé par là même à accepter les décisions de la souveraineté qu'il s'est ainsi librement donnée. Cette souveraineté, qui résulte de l'accord de toutes les volontés,

devra être aussi l'expression de la volonté de tous; mais la règle de l'unanimité rendrait l'exercice de cette souveraineté impossible pratiquement; il est donc nécessaire de s'en remettre à la volonté seulement du plus grand nombre, ce que Rousseau appelle la volonté générale.

Dans ce nouveau droit public est-il nécessaire pour un transfert de territoire, d'obtenir le consentement même de la province transférée? Cette province est-elle une personne dans l'Etat de telle sorte que le souverain lié à elle, par un accord de droit, ne puisse rompre le pacte de son chef? Oui, répond le droit public de François I^{er}, sur lequel la féodalité exerçait encore une forte influence, qui se traduisait dans l'individualisme politique et juridique des provinces. Non, répond le droit public moderne; l'état est une unité, aucune portion de l'Etat n'a d'individualité sauf dans l'Etat fédéral.

Dès que la disparition des prérogatives féodales a fait de l'Etat un tout un et indivisible, lorsque, par suite d'une convention à laquelle les représentants de toute la nation ont souscrit, une portion de l'Etat est cédée, il est inadmissible que l'on en consulte les habitants. La volonté des sujets ne peut aller contre la volonté de l'Etat; la partie ne peut arrêter la volonté du tout.

C'est contre une telle doctrine que s'élevaient les protestataires d'Alsace-Lorraine à l'Assemblée nationale en 1871. Mais dès que cette province est aliénée, dès qu'elle n'appartient plus à l'Etat, ce dernier, en décidant également son transfert à une autre souveraineté, n'a-t-il pas abusé de son droit? Il n'avait strictement que le droit de la retrancher de la communauté; ainsi abandonnée à elle-même, n'a-t-elle pas à intervenir dans le deuxième acte de la cession : l'intégration au nouvel Etat?

Les traités de cession stipulent depuis déjà fort longtemps que les habitants du territoire cédé auront le choix entre l'ancienne et la nouvelle nationalité. L'option est une institution déjà fort ancienne du droit international, qui a pour but de garantir aux individus leur première liberté, le choix de leur nationalité. Le lien de la nationalité est, de sa nature, dit-on, contractuel. L'Etat peut unilatéralement le briser et le remplacer par un autre, mais chaque individu a le dernier mot et reste juge en dernier ressort de sa nationalité propre.

L'ensemble des individus transférés n'a-t-il pas un droit analogue ? Cet ensemble, ce groupe, l'Etat ne peut pas, de même que pour les individus, modifier arbitrairement sa nationalité ; dès qu'il en a fait abandon, il perd tout pouvoir sur lui ; ce groupe ne devient-il pas indépendant, ne retombe-t-il pas dans l'état de nature, comme les individus, de telle sorte qu'il aurait le droit de décider soit son retour à l'ancien Etat, soit son intégration au nouveau, soit son indépendance ? Les deux Etats voient ainsi se dresser entre eux une troisième volonté dont il faut obtenir le consentement.

Sur quoi repose cette affirmation que l'ensemble des individus habitant sur le territoire transféré, forme un groupe qui a les mêmes droits que les individus ?

Ce groupe n'est pas une personnalité juridique du droit des gens ; c'est un élément d'Etat isolé, détaché de toute autorité en l'absence de l'Etat, qu'y a-t-il aux yeux du droit des gens ? Pour les individus, leurs droits naturels, droit à la liberté, notamment en ce qui concerne le choix d'une nationalité ; ce sont ces droits que l'on situe dans un hypothétique Etat de nature.

Cette conception du droit naturel s'étend-elle au groupe ? De sorte que, de même que les individus détachés de l'Etat, ce groupe dégagé de toute souveraineté, retrouve pleine et entière la liberté primordiale qu'il avait aliénée dans l'Etat au profit de l'ensemble.

C'est un certain nombre d'individus qui n'ont peut-être jamais eu conscience de la communauté de leur sort au sein de l'Etat, avant que le fait de la cession ne leur crée artificiellement ce sort commun. Pour l'individu, il est admissible qu'en lui reconnaissant la liberté, on lui reconnaisse le droit de disposer de lui-même. Mais une foule d'individus constitue-t-elle une personnalité capable d'avoir des droits de même nature que les individus ? La société est un fait social ; dans la collectivité se retrouvent les mêmes caractères fondamentaux que dans l'individu. Mais un groupe d'hommes n'est pas une société organisée, une collectivité animée par une conscience commune de tous ses membres relativement à un but donné. C'est un embryon de société, la société à l'état grégaire (disent les sociologues).

Pour étendre délibérément les droits individuels de l'homme au groupe, il est indiscutable qu'il faut faire une hypothèse sociologique, à savoir que le groupe est de même nature que l'individu. De plus il faut se baser sur cette autre hypothèse qu'il existe, antérieurement à toute société organisée, un état de nature.

Si l'on admet que le groupe transféré dispose souverainement de lui-même, toute cession de territoire devient parfaitement valable dès que l'on a obtenu son consentement. Une Société des nations comme des Etats pourra se livrer à toutes les fantaisies possibles à l'égard des frontières des Etats; cette base donnée au plébiscite justifie, par la ratification populaire, tous les remaniements territoriaux. Napoléon III et Cavour ont su fort bien tirer parti de cette argumentation. C'est sur cette doctrine que l'Allemagne appuie ses objections au Traité de Paix.

« L'Allemagne ne sera diminuée d'aucun territoire dont la population n'aura pas déclaré accepter sa séparation d'avec elle » (1). Elle proclame ainsi la souveraineté du peuple, inconditionnée et absolue, supérieure même à la justice internationale.

Dans le projet de code de droit international de Duplessis (1906) nous retrouvons la même doctrine : l'Etat ne peut faire qu'abandon de sa souveraineté; les individus sont rendus à l'état de nature ». C'est la reproduction exacte des idées de Puffendorf et de Grotius avec cette différence que cette théorie n'est plus limitée maintenant par des « lois fondamentales » du royaume qui peuvent y contrevenir, ou par ce fait que le royaume peut être « patrimonial ». Bernstein, le 6 avril 1915, affirmait également au conseil national du parti socialiste allemand » qu'aucun changement territorial ne peut avoir lieu sans qu'on consulte les habitants ».

Une brochure *The Betrayal of the people* (1919), basée sur cette opinion, n'est qu'une violente diatribe contre toute l'œuvre de la Conférence de la paix. Celle-ci se voit reprocher de n'avoir pas prévu de consultation pour Dantzig, pour la Posnanie, la Prusse orientale, détachées sans leur consentement de la souveraineté allemande, ainsi que l'Alsace-Lorraine et le Schantoug.

(1) Remarques de la délégation allemande.

Pourquoi est-il impossible d'admettre que l'on doit toujours obtenir le consentement de la population du territoire cédé. Parce qu'on est conduit à cette conclusion, que le consentement suffit pour toutes les cessions possibles et imaginables. Pourquoi ne peut-on souscrire à cette affirmation?

§ 2. — *Les droits des nations.*

Dès le début de l'histoire du Plébiscite, nous avons trouvé, sous la théorie invoquée relativement au droit des populations transférées une réalité positive, qui était le principal enjeu de de la partie.

En 1526, François I^{er} revendique déjà un prétendu droit naturel de la Bourgogne, pour éviter un démembrement du royaume. Cette province, partie intégrante du domaine royal, parce qu'essentielle à la défense de la France, se voit adjuger un droit que l'on ne songe jamais à invoquer pour des fiefs plus lointains, tel que le Milanais, encore moins pour des annexions. La consultation des Bourguignons fut, en effet, dit M. Johannez « un expédient propre à renflouer des réalités autrement solides, sérieuses, importantes ».

De même, plus tard, la Révolution se détourne de la théorie pure de la liberté des peuples, pour n'envisager que la nation française et ses intérêts.

Grégoire ne définit déjà plus l'Etat, comme l'œuvre artificielle d'un simple accord de volonté ; il fait appel aussi à la « convention » : « la France est un tout qui se suffit à elle-même » ; dit-il. Danton invoque, lui aussi, des lois supérieures à la volonté des peuples : « Vous examinerez si les conseils de la nature, et l'expérience des siècles ne demandent point que vous traciez, d'une main sûre, les limites de la République ».

Voici ce que disait Carnot en 1793 (Instructions du Comité diplomatique) : « Puisque la souveraineté appartient à tous les peuples, il ne peut y avoir de communauté ou de réunion qu'en vertu d'une transaction formelle et libre : *aucun d'eux n'a le droit d'assujettir l'autre à des lois communes sans son exprès consentement* ».

Mais en 1795, son langage n'est plus le même (Discours à la

Convention, octobre) : « Vous devez à nos frères de conserver à la France, le prix flatteur de leur courage et de leur sang, et j'ose dire que sans cela on serait en droit de vous demander : où donc est le résultat de tant de victoires et tant de sacrifices ? *Il faut baser la paix sur la nature même des choses* ».

De même, on remarque la même évolution dans les idées de Merlin de Douai : « Le peuple alsacien s'est uni au peuple français *parce qu'il l'a voulu* ; c'est donc sa volonté seule, et non le traité de Munster qui a légitimé l'union (Discours à la Constituante du 31 octobre 1790) ».

Mais en 1795, sa pensée a suivi le même courant que celle de Carnot : « Vous avez déjà senti que, pour s'indemniser des maux et des dépenses de la plus injuste de toutes les guerres, ainsi que pour se mettre en état d'en prévenir une nouvelle par de nouveaux moyens de la défense, la République française pouvait et devait, soit retenir à titre de conquête, soit acquérir par des traités, des pays qui seraient à sa convenance, *sans en consulter les habitants* ».

C'est au xix^e siècle que l'on commence à poser nettement ce principe que l'Etat doit reposer, pour avoir une base solide, sur des aspirations nationales. Le but de la politique extérieure de Napoléon III est de réaliser partout en Europe, cette coïncidence entre l'Etat et la nation, au nom du droit des peuples devenu le droit des nationalités.

L'histoire, surtout celle du dernier siècle, est remplie par la constitution en Etats de nationalités. Ce sens de l'évolution historique fournit donc au droit le fait social qui lui sert de base.

Dans le cas d'un transfert de territoire, la nationalité de la population devra décider de son attribution à tel ou tel Etat et en conséquence celle également du territoire. Si l'on connaît cette nationalité, il sera facile d'appliquer ce principe.

Sur quoi se baser pour acquérir une saine opinion à ce sujet ? Quel est le criterium de la nationalité ?

Pour l'Allemagne, c'est la race, la langue, l'histoire. Une recherche objective pourra seule fournir une indication sérieuse.

En France, avec Renan, la nationalité semble avoir acquis définitivement son critère décisif : la volonté. Ce sera les aspirations populaires, manifestées au cours de l'histoire, de mille manières, qui devront être surtout considérées. Et, dans les

cas douteux, au sein d'une population mélangée, le plébiscite apparaîtra comme le meilleur procédé pratique et même le plus scientifique pour connaître la vérité.

Paul Otlet, dans les *Problèmes internationaux et la guerre* (1916) s'exprime ainsi : « Les nationalités sont des formations spontanées, naturelles, tandis que les Etats sont des formations volontaires et conscientes. Les nationalités, ayant pour fonction de fournir à l'homme libre son milieu normal, et à l'humanité entière la diversité qui est la condition du progrès, ont des droits limités par le droit égal des autres. Pour se faire reconnaître dans le droit des gens, leurs autorités naturelles, corps organisés, élite, doivent introduire une instance devant la cour internationale qui préside, par hypothèse, les relations inter-étatiques. Cette Cour détermine des frontières ethnographiques selon les bases scientifiques connues. Au besoin, elle pourra ordonner, sous son contrôle, un plébiscite ».

Voici également ce que dit Auguste Schwam (*Bases d'une paix durable*) : « Le principe des nationalités, comme base morale, par opposition à la doctrine évolutionniste, apologie de la force et légitimation de la conquête constitue la base fondamentale des subdivisions de l'humanité. La nationalité se définit une similitude dans la majorité d'une population sur un territoire bien défini, dans sa manière de concevoir la vie et dans ses coutumes journalières, suffisante pour désirer être gouvernée par une seule loi ».

Le moyen de vérifier cela, ce sera le plébiscite.

Certains auteurs élèvent des doutes sur l'efficacité de ce procédé (1). « La méprise fondamentale des nationalistes français consiste à s'appuyer sur la liberté abstraite comme productrice de la volonté. La volonté ne s'agit pas dans le vide et ne se maintient pas par sa propre vertu. Elle varie suivant des alternatives où la liberté roussienne n'est que faiblement concernée. En d'autres termes, il y a en manière de nationalité toute une psychologie du vouloir, qui, de l'obstination héroïque à la préférence, de l'intérêt sordide à la résignation lassée, de l'indifférence au calcul, est lettre-morte pour les nationalistes. En fait de nationalité, la volonté populaire change avec

(1) R. Johannet, *op. cit.*, page 243.

une vitesse parfois déconcertante, surtout quand il s'agit de populations janus travaillées depuis des millénaires par des cultures diverses ».

« Un des phénomènes les plus fréquents et les plus mal observés en histoire est celui des dénationalisations et des renationalisations sous l'influence de causes dont la volonté, contradictoire dans ses avatars, n'est que l'effet ».

Quelle valeur donc attribuer à ce vote unanime ?

« En Macédoine, en 1913, des populations entières changeaient en « of » la fin de leur nom quand les Bulgares arrivaient, pour la transcrire en « witch » quand les Serbes chassaient les Bulgares ». Un même peuple sous l'influence des événements, varie étonnamment vite dans ses préférences nationales les plus dignes de réflexion et Michelet a pu écrire : « En 1858 l'Italie divisée voulait être telle ; chacun y plaidait pour sa ville. En 1859, l'Italie tout à coup se trouve unitaire, fanatique de l'unité. La grave, la pesante Allemagne a changé en un seul jour ; il y a eu deux Allemagnes opposées, d'esprit contraire, avant et après Sadowa ; la première maudissant Bismark, la deuxième lui baisant les bottes ».

« Aussi bien pour opter, pour choisir, pour être libre, faut-il au moins connaître les objets divers de notre option, serait-ce de façon rudimentaire. Hypothèse aussi rare qu'irréalisable ! On ne sort pas de sa nationalité pour la regarder du dehors et la confronter avec d'autres spécimens ».

« Pour déterminer la nationalité, ceux qui préfèrent la compter, arithmétiquement, par voie de scrutin, oublient que ces plébiscites sont autant de tours de passe-passe peu honorables, « una prestidigitacion indecorosa », suivant un mot célèbre d'au-delà les monts ».

Pour M. Francesco Cosentini (*Préliminaires à une société des nations, 1919*) le principe des nationalités est d'une application difficile, par suite de l'entremêlement des nationalités. Le plébiscite est peu recommandable car il aura lieu généralement dans des territoires encore occupés par le peuple oppresseur, ou qui auront subi une contrainte barbare employée pour chasser l'élément national ; le plébiscite ne donnerait donc qu'une réponse peu sûre et il sera efficacement remplacé par un examen scrupuleux des éléments historiques, géographiques

et cultureaux qui constituent le coefficient le plus important du principe même des nationalités.

Pour M. Ramsay Muir (National and International, Manchester, 1918), la nationalité n'a pas de caractère déterminateur ; la conviction même de la population peut être erronée. Comment déterminer dans quel cas la prétention d'une nation est valable ? Il semble qu'il n'y ait qu'un moyen, la guerre.

Mais le but poursuivi par le principe des nationalités c'est précisément de soustraire le monde aux guerres. Le vote des habitants peut-il donner la solution du problème ? M. Ramsay Muir dit ses doutes sur la valeur d'une telle solution. Il est d'abord nécessaire de se défaire des forces hostiles, et la guerre semble bien être le préliminaire obligatoire de la procédure du vote. D'autre part, le plébiscite n'est valable que chez un peuple où le sentiment national est assez fort pour ne pas, en dernière analyse, nécessiter de plébiscite, sinon les résultats du plébiscite sont peu satisfaisants. Il est impossible, en effet, de bannir toute influence illicite. D'autre part, la volonté nationale n'est pas le fait d'une seule génération ; on subordonne pourtant la détermination de cette volonté au vote d'une seule génération.

C'est donc par le conflit que se démontre le fait d'être une nation. On peut espérer que les lignes de démarcation une fois établies par le conflit resteront permanentes, de sorte qu'une fois la totalité de l'Europe remaniée, il en serait décidé pour toujours. Th. Ruysen (*Le problème des nationalités*, 1916) se demande comment on peut discerner les aspirations profondes qui caractérisent pour lui la nationalité. Une consultation par un plébiscite dégage un élément essentiel, la volonté, mais, en général, ce procédé est illusoire, à cause des influences inévitables qui nuisent à la véracité du scrutin. Il indique comme autre procédé les commissions d'enquête, par exemple, celle qui fut chargée de discerner les nationalités différentes en Albanie.

Le plébiscite, comme garantie de l'observation du principe des nationalités dans les cessions territoriales, n'est donc pas le procédé technique qui soit le mieux adapté à cette fin.

M. Félix Thumen note également cette inaptitude du vote pour révéler le sentiment national (Europe nouvelle, 1919).

D'ailleurs le principe des nationalités lui-même, quelle valeur a-t-il donc ? Pour M. Félix Thumen, le terme même de principe est équivoque ; il donne l'impression qu'il est déduit d'un ensemble de lois sociologiques, rationalistes, qu'il s'agirait ensuite d'appliquer à la vie. En réalité, la marche à suivre est inverse ; il faut partir des problèmes concrets, et essayer d'arriver à une direction pratique qui dépasserait les tâtonnements empiriques et qui permettraient aux nations un développement normal.

En tout cas, il est loin d'être encore un principe juridique, de nature à justifier pour les habitants d'un territoire en litige un droit absolu à être consultés.

« La conjonction exacte de la nation et de l'Etat est un phénomène relativement rare (1). Dans la France d'aujourd'hui, par suite d'événements historiques, l'Etat unitaire se trouve exactement appliqué sur une nation elle-même très unitaire, c'est-à-dire très fortement centralisée. Mais ce n'est là dans la longue suite des siècles qu'une conjonction rare et sans doute momentanée. De ce que, dans une éclipse totale de soleil, celui-ci est entièrement occulté par la lune, les peuples primitifs concluent que la lune l'a mangé ; ne commettons pas une erreur de ce genre parce que, depuis un siècle l'Etat français a complètement occulté la nation française ; elle existe par dessous, et, si elle ne va pas sans doute se séparer de l'Etat, du moins d'un côté ou de l'autre, elle peut le déborder ».

« Les juristes disent volontiers de l'Etat, qu'il est la personification juridique de la nation. La personnification juridique de la nation n'est point le résultat poursuivi par les premiers fondateurs de l'Etat, et, en effet, c'est le dernier de leurs soucis ».

« L'Etat agit comme une force de centralisation ; cette centralisation se produit par superposition. Il convient d'écarter les fondations artificielles d'Etat telles que les créations d'Etats par traité international. Ce n'est pas là un cas de production naturelle de l'Etat mais une reproduction artificielle par une sorte de bouture ».

Historiquement, le régime d'Etat lutte pour dominer les

(1) M. Hauriou, *Principes de Droit public*, 1916, p. 325.

mêmes hommes qui sont déjà sous la domination des institutions primitive au sein de la nation ; il cherche à immédiatiser les individus. Puis il s'efforce d'abattre les institutions primitives ; le roi enlève successivement aux seigneurs tous leurs droits régaliens. Enfin on arrive à une troisième période qui est celle de la centralisation administrative.

« La Révolution française a été amenée par une discordance caractérisée entre le gouvernement de l'Etat et la nation. Il semble qu'il y eut alors interrègne de l'Etat ; celui-ci ne reparut réellement qu'après Brumaire, alors que Napoléon eut passé le mors de la centralisation à la nation ; déjà lasse d'ailleurs de sa liberté et de son omnipotence ».

C'est donc pas un principe que chaque Etat ne peut être formé légitimement que de volontés nationales. Si l'on abandonne l'idée d'un droit naturel du groupe la théorie du vouloir national nécessaire pour l'intégration à l'Etat, n'a guère plus de valeur pour conférer un droit quelconque aux habitants des territoires transférés.

En fait, cette dernière théorie fut exploitée par des ambitions politiques. Sous prétexte que depuis la Révolution, les peuples ont pris conscience de leurs destinées, et entendent réaliser eux-mêmes l'œuvre historique de la formation des nations, chaque nationalité prétendit déterminer elle-même sa configuration tant démographique que géographique. Cavour sut admirablement utiliser le courant nouveau d'idées pour réussir l'unification de l'Italie, sous la Couronne de Sardaigne. D'autre part chaque nation devint une entité souveraine et inviolable.

Enfin, en Allemagne, le développement scientifique de la la théorie des nationalités, et l'adoption du criterium ethnique, présenté avec quelque apparence de raison comme une base plus solide que la simple volonté, sert à justifier la conquête et le droit de la Force.

Après le cas de l'Alsace-Lorraine, le plébiscite reçut un coup sensible, et la théorie des nationalités se révéla comme une idéologie bien creuse et même dangereuse tant pour l'interprétation que pour la garantie de l'ordre international.

L'expérience de Tacna-Arica achève de jeter sur le plébiscite un discrédit profond. Il apparaît alors comme un procédé tel-

lement commode pour dissimuler les abus de la force et les pires convoitises politiques. Le Chili néanmoins ne s'est jamais cru capable de pouvoir faire dire aux Péruviens de Tacna et d'Arica ce qu'ils désiraient, de sorte qu'il a surtout usé de moyens dilatoires, retardant le plus possible l'opération elle-même. Le Pérou n'est-il pas dans la vérité quand il réclame, au lieu du plébiscite, la restitution pure et simple des deux provinces que l'on n'aurait jamais dû avoir la pensée de lui arracher ? Il adopte la même attitude que les protestataires d'Alsace et de Lorraine qui condamnaient l'annexion elle-même au nom de la justice internationale.

Le 16 janvier 1919, le Pérou envoya à tous ses agents en Europe, une circulaire ainsi conçue : « Tous les édifices, tous les établissements de commerce péruviens furent fermés violemment, plusieurs furent pillés... Les Péruviens ont été l'objet de mauvais traitements constants et de brutalité, qui avaient pour but évident de les effrayer et de provoquer leur départ ».

« Ces mesures étaient destinées sans doute à préparer le Plébiscite. L'intention du Gouvernement Chilien de chasser en masse la population péruvienne est indubitable ».

« En trente-cinq années de possession le Chili n'a pu parvenir à modifier chez les habitants de ces provinces leur sentiment d'amour pour la patrie. Le Pérou proteste devant le monde contre ces attentats qui démontrent combien il est nécessaire que les provinces occupées reviennent à la Patrie à laquelle elles appartiennent historiquement. Cette restitution doit avoir lieu au moment où les nations affranchies conquièrent leurs droits et où la conscience de l'humanité condamne l'abus de la force et exige l'établissement de la justice dans les rapports entre les peuples ».

Entin, à la Conférence de la Paix, l'expérience du Sleswig n'est-elle pas particulièrement probante ?

« En 1864, pendant que l'armée danoise luttait avec un courage héroïque..., se tenait la conférence de Londres où l'on proposa le partage du Sleswig, d'après les nationalités ».

« Forts de leurs droits historiques, les Danois ne voulaient pas parce qu'un grand nombre d'Allemand s'étaient établis sur une terre danoise, la céder à l'Allemagne ».

« En 1866, le paragraphe V du traité de Prague contribua à donner une fausse direction à la politique de résistance des Sleswigois » (1).

Le plébiscite du 14 mars, dans la deuxième zone, a déçu brutalement le sentiment national danois. Un peu avant le plébiscite, une « journée de Flensburg » avait indiqué par des démonstrations monstres, dans toutes les villes du royaume, la vivacité de l'intérêt populaire pour les confins menacés. A Copenhague, 150,000 personnes s'étaient portées devant le palais royal, un Sleswigois fit un discours au roi, appelant Christian X le roi de Flensburg ».

Or à Flensburg, par suite d'une clause malencontreuse du traité de paix, accordant le droit de vote à tous les gens nés en Sleswig entre 1864 et 1900, l'Allemagne a pu traduire en gain électoral le bénéfice d'un demi-siècle de conquête : 8.000 Allemands ramassés aux quatre coins du Reich sont venus voter à Flensburg (qu'on songe au cas pris entre mille d'un sous-officier qui, en huit ans de garnison à Flensburg, a eu 7 enfants, tous votants), contre environ 1,500 vieux Flensbourgeois venus de Danemarck.

« L'équité n'est pas de stabiliser au profit de 60 millions d'Allemands contre 3 millions de Danois, une des fluctuations du contact national, ni d'enregistrer par un scrutin, les avantages accidentels d'une conquête passagère » (2).

§ 3. — *Théorie du plébiscite International.*

N'a-t-on pas attribué aux habitants des territoires cédés un droit de nature, ou un droit découlant de leur nationalité, de sorte que la validité de la cession soit subordonnée à la manifestation de volonté chargée d'exprimer positivement ce droit, que pour cette raison qu'il n'existait pas d'autre moyen juridique de garantir les populations contre les abus de la conquête, dans un Etat des relations internationales tout imprégné de Machiavélisme ? « Si peu de chances qu'il y ait jamais de voir

(1) Jacques de Cousseange, *Le Plébiscite du Sleswig*, Vie des peuples, 10 mai 1920.

(2) *Europe nouvelle*, 10 avril 1920,

admise la théorie du plébiscite, il est impossible de se dissimuler que la guerre ne cessera d'être un pur instrument d'enrichissement et de conquête, que lorsque son principe aura été accepté (Pradier-Fodéré) ».

Mais on recourt, au fond, pour édifier ainsi cette théorie du plébiscite, à des hypothèses sur la formation des Etats, qui intéressent bien plus la sociologie que le droit. C'est le défaut commun de la doctrine du Contrat social, et de celle des nationalités.

Le droit est une doctrine finaliste. Il étudie et réglemente les rapports entre les hommes en vue d'une fin. La fin sur laquelle tout le monde est d'accord, c'est le bonheur et la liberté de l'homme.

Les Etats n'existent qu'en vue de réaliser les aspirations légitimes de leurs membres. La société internationale a le même but. Le droit international proclame entre les Etats, l'existence d'une justice qui a sa valeur, qu'elle soit sanctionnée effectivement ou non, et c'est au point de vue de cette justice qu'il convient de se placer pour dire le droit. Le territoire n'est qu'un élément matériel indispensable à la réalisation de la fin de l'Etat. Ne serait-il pas plus rationnel de rechercher dans la cause même de la cession, les éléments de sa validité, et de réserver au plébiscite sa véritable nature juridique qui est d'être une condition de l'opération, plutôt que de reconnaître un droit inconditionnel et absolu aux groupes ou aux nationalités ?

« C'est un fait que la vie économique d'une nation est liée aux lois commerciales, morales, et sociales qui sont internationales dans leur portée... C'est un anachronisme que permettent les juristes internationaux qui restaurent la prééminence de la conception de nationalisme et de souveraineté nationale, et qui combattent ainsi contre l'organisation harmonique du monde ».

« La souveraineté est une conception féodale ; il est de l'essence des nations d'exister par elles-mêmes à cause du fait de leur nationalité, la fonction de la souveraineté est de s'exercer sans limitation, mais sans qu'elle puisse être un obstacle à la volonté d'une autre nation ou de telles conventions internationales que l'on puisse contracter... ».

« Le problème actuel de la loi internationale et de la diplomatie est de briser cette définition de la souveraineté, de la mettre d'accord avec le développement mondial de l'industrie internationale et de la communauté économique des peuples » (1).

« Le traité de paix, dit le professeur Foerster (2), contient une contradiction profonde; il s'appuie sur deux grandes idées qui s'excluent mutuellement : d'une part l'idée nationaliste égoïste formulée par le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. D'autre part, l'idée plus haute, plus généreuse, plus moderne qui veut que les peuples réfrènent leurs sentiments nationalistes, renoncent au besoin à une partie de leur souveraineté pour assurer la paix du monde.

« Il est bien évident que pour coopérer librement il faut que les nations aient pu se constituer selon leur propre volonté. L'individu national ne peut pas se donner à l'ensemble s'il n'existe d'abord, solide et sain, s'il ne se sent parfaitement libre de faire à l'ensemble le don volontaire de lui-même. Mais, d'autre part, il ne faut pas oublier que le principe de la libre disposition de soi-même devient un principe de démembrement, de dissolution, s'il n'est pas complété par un autre, plus élevé. Disposer de soi-même est fort bien; mais il faut en disposer en faveur de quelque chose de plus élevé que soi, devenir selon le mot de *Goethe* un organe. Cette vérité morale qui vaut pour les individus vaut aussi pour les peuples. Réfléchir à la façon dont nous nous plierons à l'ensemble, aux sacrifices que nous imposeront l'enchaînement et les responsabilités de la vie... cette étude des sacrifices nécessaires, est beaucoup plus importante que celle qui concerne l'étendue de nos droits ».

L'ensemble c'est dans l'occurrence, la Société Internationale, la Conférence de la Paix a tenté une réorganisation du monde où précisément les intérêts particuliers auraient trouvé en principe le plus grand bénéfice à se sacrifier à l'intérêt général, car la Paix en serait sortie affermie pour longtemps peut-

(1) Oscar Woodward Zeigler, Rapport sur les différents points du Programme Minimum. La Haye.

(2) Europe nouvelle 1919, Les contradictions morales du Traité de Paix.

être. Il est certain que la réalisation d'un idéal de justice pour l'humanité entière ne saurait se heurter nulle part à des égoïsmes sacrés.

Les habitants du territoire transféré ont-ils ainsi un droit absolu sur ce territoire, de sorte que l'on ne puisse pas les changer de souveraineté sans leur consentement.

« Si depuis longtemps, ce territoire est mis en valeur par eux-mêmes et leurs ancêtres, peut-on voir en lui un bien vacant (1) ? » Il est nécessaire pour répondre négativement de faire cette hypothèse que l'ensemble de ces individus constitue une personnalité distincte de chacun d'eux qui, indépendamment de leur droit de propriété individuelle, a acquis un droit sur l'ensemble du territoire. Cette conception se heurte aux mêmes objections que nous avons déjà faites à celle d'un droit naturel du groupe, analogue à celui des individus.

Le droit de modifier les frontières pour les Etats ou pour l'ensemble des Etats formant une Société des nations ne rencontre pas un droit supérieur de l'ensemble des individus transférés, de même qu'il ne se heurte pas à une intangibilité du territoire de toute nation.

Toutefois, les conventions qui ont en vue la cession d'une province doivent se conformer à la justice internationale. Celle-ci exige que la cession soit légitimée par l'intérêt le plus digne d'être pris en considération.

L'histoire, dans son évolution vers la formation des nations, a tracé les frontières. Il est dangereux de changer arbitrairement les résultats des circonstances où la volonté des hommes a eu sa part sans doute, mais où elle fut aussi guidée inconsciemment par l'ordre naturel des choses.

Cependant, il peut être nécessaire de réformer l'œuvre de l'histoire, si l'on y peut voir des traces d'injustice.

Il convient toutefois de conserver une certaine défiance vis-à-vis des raisons qui peuvent motiver cette réforme de l'évolution historique. L'intérêt économique d'une nation exige-t-il absolument qu'elle possède certains territoires ? Les conceptions économiques sont-elles capables de fournir

(1) G. May, *Le traité de Francfort*, Paris, 1909.

une norme précise relativement à la détermination des frontières? Les Etats doivent-ils constituer des unités fermées, étendant leur souveraineté sur un cadre géographique qui doit contenir tout ce qui leur est nécessaire pour vivre? N'est-ce pas contradictoire avec la notion de coopération internationale? D'autre part, il est d'autres raisons invoquées, les garanties militaires notamment qui ne se justifient que dans un Etat anarchique des relations internationale. De même la revendication d'une possession effective et actuelle, comme préférable à une garantie de libre jouissance par une autorité internationale.

Qui appréciera les intérêts qui sont les premiers à satisfaire, dans l'œuvre de la reconstruction et de l'organisation du monde? Sera-ce un aréopage de savants appliquant arbitrairement les résultats de l'investigation scientifique?

La souveraineté sur les hommes doit être conforme à leur nature d'hommes libres. Elle doit par conséquent être consentie. D'autre part, aucun homme ne peut s'attribuer le monopole de légiférer dans l'intérêt de tous.

A l'intérieur des Etats on confie l'exercice de la souveraineté à des représentants directs des principaux intéressés, qui en gardent, par l'élection, le contrôle suprême.

Dans le droit des gens, la règle du consentement des Etats intéressés a longtemps suffi, sans que l'on s'occupât de la nature effective de la souveraineté à l'intérieur de chaque Etat. C'est en s'appropriant certains principes du droit constitutionnel, que le droit des gens peut espérer réaliser quelques progrès vers son but qui est, non pas seulement d'établir un certain ordre dans les relations entre les Etats, mais le bien-être et le bonheur de tous les hommes dans la vie internationale. Il devra donc s'inquiéter de l'organisation intérieure des Etats, et veiller à ce que la liberté de l'homme y trouve satisfaction par l'attribution d'un certain minimum de droits politiques, et y soit garantie également contre les entreprises de la majorité par une liste suffisante de droits publics individuels.

Dans le cas particulier d'une cession de territoire, la cause de cette cession ne sera pas livrée à l'appréciation arbitraire des Etats souverains, mais elle découlera d'une étude impar-

tiale de l'intérêt de l'humanité toute entière et de celui des sujets des Etats directement intéressés. La société internationale, composée des représentants des peuples libres, les Etats directement intéressés assurés de la ratification populaire de leur décision respective, auront compétence pour ce faire conformément à la règle que la souveraineté doit être consentie.

Quant aux habitants des territoires transférés, considérés *in abstracto*, comme momentanément détachés de toute souveraineté étatique, ils ne constituent pas une personnalité juridique internationale, mais ils ont droit à la justice internationale. Ils ont aussi le droit, comme les individus dans l'Etat, d'exprimer leurs desiderata.

Leur nationalité individuelle seule leur appartient en propre. La satisfaction de quelque intérêt international que ce soit ne peut conduire à violer une liberté individuelle. A l'intérieur de l'Etat, les abus de la majorité sont ainsi limités par la théorie des droits publics. A l'occasion des cessions de territoire, une institution internationale déjà ancienne, l'option, sanctionne le droit individuel de choisir librement sa nationalité.

Or le lien nationalitaire est séparable du territoire. Cependant le sort de leur pays intéresse bien aussi les habitants. S'ils conservent avec l'option leur allégeance individuelle, en fait une autre souveraineté va venir s'exercer sur eux ; pour être effective, une souveraineté doit s'exercer sur un territoire ; ils restent unis, au moyen de l'option, à l'Etat cédant ; mais ce dernier perd toute souveraineté sur eux, en perdant le territoire.

En séparant les habitants du territoire, et en attribuant ce dernier à une autre souveraineté, on leur enlève le moyen de choisir une souveraineté positive ; leur choix n'est pas le fait d'une volonté positive, mais d'une volonté négative.

Pour avoir un droit politique efficace, il faut qu'ils puissent s'exprimer également sur le sort de la région où ils vivent. Le seul moyen sera le plébiscite, c'est-à-dire l'application de la loi de la majorité.

Mais leur participation à la gestion des affaires publiques n'est possible que dans des limites très étroites. Il est certain

qu'une petite province ne peut être érigée en juge de l'intérêt du monde (1).

L'intérêt particulier doit passer après l'intérêt général, à condition de respecter toujours l'existence et la liberté individuelle. Dans l'hypothèse où l'intérêt du monde exige qu'une minorité subisse un certain sacrifice pour que l'ensemble ne soit pas désorganisé, pourquoi accorder à cette minorité un droit politique qui ne servirait qu'à mieux faire ressortir la contrainte qui lui est imposée? Les meilleurs juges de la question seront alors non pas les membres de cette minorité mais les représentants de l'ensemble. A l'intérieur de l'Etat, il est souvent nécessaire que la majorité use ainsi de son pouvoir aux dépens d'intérêts particuliers. L'exercice de la souveraineté serait impossible si elle devait toujours n'obéir qu'à l'unanimité des membres de la collectivité pour laquelle elle décide.

On est ainsi conduit à ne reconnaître la nécessité d'un plébiscite que pour trancher la seule question qui intéresse immédiatement la population intéressée, et pour laquelle elle a véritablement une compétence qui semble exclusive, à savoir sa nationalité, et la souveraineté qui s'étendra sur le pays qu'elle habite. Le pays, en effet, est un élément du sentiment national, la population a le droit qu'on respecte ce sentiment et par suite, du fait qu'elle aura le droit d'exprimer son désir nationalitaire, le territoire suivra logiquement son sort.

Ne reconnaît-on pas ainsi à certains hommes un droit qu'ils n'ont pas, en remettant entre leurs mains le sort des générations futures? Mais si on ne leur donne pas à eux-mêmes cette grave responsabilité, à qui la donnera-t-on?

Il est certain qu'il faudra entourer l'exercice de ce droit de voter l'attribution de la nationalité, de toutes les garanties nécessaires, pour qu'il soit l'exacte expression de la volonté raisonnée et réfléchie des hommes considérés. Le vote devra être

(1) Voir Woolsey, R. *International Law*, avril 1919 :

« Le plébiscite, dit cet auteur, n'est pas une condition nécessaire de la validité de la cession. Lors de l'achat de la Louisiane, les Etats-Unis avaient en vue la possession du bas Mississippi, sur lequel ils n'avaient qu'un droit de libre circulation garanti par un traité avec l'Espagne en 1795. Le trafic de la rivière était le principal débouché d'une grande contrée. Si on suppose la nécessité du plébiscite, tout notre peuple voyait son développement, sa dignité, sa continuité limités. Le petit principe doit nécessairement céder devant le gros intérêt. »

organisé sur cette idée, que ce n'est pas la foule qui décide mais les volontés les plus compétentes et les plus conscientes de l'intérêt et de la destinée normale de l'ensemble considéré. A l'intérieur de l'Etat, le vote est toujours organisé dans des cadres fixés par l'histoire. C'est l'idée du contrat social, du droit naturel et absolu de chaque homme, qui impose cette conception de la souveraineté du peuple, entendue comme la souveraineté sans limites du plus grand nombre. Les faits révèlent que les Etats reposent non pas sur l'assentiment immédiat du plus grand nombre de leurs sujets, mais sur une conscience nationale qui réside dans leurs institutions et les cadres élaborés au cours de l'histoire. La souveraineté nationale, respectueuse de l'ordre établi, de l'idéal de justice légué par les générations passées, s'oppose ainsi à la souveraineté du peuple inconditionnée et absolue.

Ici il ne s'agit pas de reconnaître au groupe considéré une souveraineté qui soit la conséquence d'un retour à un hypothétique état de nature, mais le droit d'exprimer la vérité qui le concerne immédiatement, de préférence à tout autre pouvoir arbitraire.

D'ailleurs cette vérité pourra fort bien être l'indépendance du pays. Mais pour accorder aux populations qui votent le tiers parti, à savoir, outre les deux souverainetés à choisir leur propre indépendance, il faudra s'inspirer de ce principe, que tout Etat ne repose pas sur un simple accord de volonté, actuel, mais sur une volonté nationale, c'est-à-dire, dit M. Hauriou, organisée. « L'histoire a façonné la nation en classes ou en ordres, et à laquelle elle a donné de ces institutions primaires communes qui la rendent apte à recevoir la superstructure de l'Etat ». Or le caractère national présente une objectivité suffisante pour pouvoir être apprécié par une autorité extérieure à la nation elle-même. D'autre part les aspirations populaires qui demandent à participer à la vie internationale dans la forme Etatique, doivent se soumettre aux conditions de la vie internationale, et rassembler les éléments indispensables à cette vie. Ceci est une question qui déborde le cadre de la théorie du Plébiscite international.

La justice internationale, exige que toutes les volontés ne s'exercent que dans un sens raisonnable et ne bouleversent pas

les conditions normales d'existence des nationalités qui sont le fait primordial, la base de l'organisation du monde. C'est pourquoi au nom de cette justice, le vote des populations transférées devra être contrôlé et organisé, d'après ce principe que le droit de participer au scrutin n'appartient pas indistinctement à tous les habitants, mais à ceux qui peuvent le plus légitimement prétendre à l'expression de la nationalité véritable des hommes qui vivent sur le territoire.

D'autre part, il est nécessaire d'exiger une certaine capacité de la part des populations consultées. Chez celles qui n'ont pas encore reçu l'éducation politique nécessaire et qui dans la société internationale sont encore en état de minorité et soumises à la tutelle de quelque puissance plus avancée en civilisation, la consultation ne donnerait évidemment aucun résultat sérieux.

La question posée aux électeurs suppose chez eux les éléments d'une réponse. Comme elle affecte à leur nationalité, partout où le sentiment national sera absent, le plébiscite sera sans raison d'être. Dans les pays où la nationalité est très incertaine et trop mélangée, comme dans les Balkans, d'autres procédés, recherchant pour les populations elles-mêmes, ce qui leur convient le mieux, pour prévenir toute protestation possible, seront préférables.

Enfin des nécessités géographiques s'imposent. Il sera impossible de recourir au vote dans les régions où les nationalités étant trop mélangées, une répartition des territoires suivant les désirs de la population, serait impossible.

Dès sa première apparition dans l'histoire, le plébiscite apparaît orienté vers cette définition dernière. François I^{er}, les théoriciens de son temps, entendent sur ce principe que la souveraineté doit être consentie, mais ils se fondent sur un prétendu droit naturel, dont il sera singulièrement abusé plus tard. C'est sur cette conception, en effet, que Grotius, Vattel, Puffendorf, enfin Rousseau fonde le principe de la souveraineté du peuple. Le dogme de la volonté absolue et inconditionnée du peuple découle de la notion du contrat social, qui était elle-même l'hypothèse nécessaire de la création artificielle de l'Etat, seule explication possible du fait de la disparition de l'Etat de nature. Or la Révolution, dans l'application de cette doctrine

dans le droit des gens, ne tarda pas à reprendre contact avec l'ordre véritable des choses. Dans la réalité, les États n'ont pas pour origine le contrat social, mais sont le résultat d'un phénomène naturel, dont les conditions sont la race, le milieu, les circonstances historiques. Dans la conscience des hommes ces influences extérieures qui décident de leurs destinées, sont venues se synthétiser dans une représentation psychologique unique, la nationalité; en même temps qu'ils en prennent conscience, ils en font le moteur principal de leur action dans le monde des relations internationales. Dans le courant du XIX^e siècle l'idée du contrat social rentre dans le cadre des réalités nationales; mais avec l'interprétation allemande de l'État et de la nationalité, apparut le danger qui résidait au fond de toute idée pure, par suite des transformations qu'elle est trop facilement portée à subir, en passant dans la psychologie des peuples doués d'un tempérament trop différent. C'est ce qui explique cette tendance qu'il est facile de discerner dans la Conférence de la paix, à revenir à une notion plus réaliste des choses. C'est pourquoi le plébiscite peut être légitimement interprété comme une application empirique de la méthode de gouvernement des hommes, qui se trouve être le plus d'accord avec la notion même de l'être libre.

Mais à la liberté doit être unie la raison, et celle-ci exige que l'on respecte les cadres imposés à l'exercice de la liberté par la nature, à savoir les formations nationales (1).

Le plébiscite ne pourra être employé avec efficacité que dans une organisation des relations internationales où le respect de la justice soit strictement observé.

Pour défendre les intérêts légitimes des populations transférées il apparaît comme tout à fait inefficace, si les États n'ont entre eux que des rapports basés sur le droit du plus fort. Même si le droit est respecté dans les relations entre États, la

(1) Voir Harry, E. Barnes (Boston). *La Ligue des nations. National self determination and reconstruction of Europe*. La procédure scientifique de reconstruction conforme au principe de self détermination doit consister à barrer complètement de la consultation les districts dont les aspirations nationales ne sont pas douteuses étant donné la composition ethnique, la langue, l'histoire... La Conférence de la Paix s'est résignée à un compromis entre un réajustement arbitraire sur la base des connaissances ethnographiques et les réclamations plus ou moins exagérées des petites nations.

nécessité de ne compter que sur soi-même justifie pour ces derniers maints déplacements de frontières qu'il ne saurait être question de soumettre à l'assentiment des populations. Si l'on rejette en effet la doctrine d'un droit naturel de ces populations, il sera toujours facile de trouver un intérêt plus général que le leur, qui justifie une violation de leurs aspirations. Le droit international est condamné pour longtemps peut-être encore, à cette contradiction fatale entre la théorie et la pratique.

CHAPITRE II

La technique du plébiscite international.

§ 1^{er}. — *Nécessité du contrôle international.*

Théoriquement, le contrôle international est parfaitement justifié ; les États en cause ne peuvent se refuser à l'admettre ; au point de vue pratique, il est indispensable.

Une cession de territoire est un acte juridique qui relève de la justice internationale ; pour être légitime, elle doit avoir une juste cause, ne pas léser l'intérêt général de la Société des États ni l'intérêt particulier d'un tiers ; respecter les principes qui constituent l'ordre juridique sur lequel reposent les relations internationales. Si la cession remplit ces conditions, qui appréciera s'il est nécessaire de consulter en outre les habitants ? Les États en cause n'ont aucune compétence pour trancher souverainement cette question.

D'autre part qui posera aux populations la question de savoir à quelle souveraineté elles désirent appartenir ? Qui assurera la tâche d'organiser la consultation électorale ? Qui assurera le respect de la liberté pendant la période plébiscitaire.

Les habitants ne relèvent en dernier ressort que de la justice internationale. Une fois la cession consentie, la population, dans l'instant où elle est forcément détachée de toute souveraineté étatique, devient directement un sujet de l'autorité internationale. Que cette autorité existe effectivement ou non, théoriquement les situations juridiques ne changent pas. Si elle est incarnée dans un organe international, celui-ci a le droit d'intervenir.

De plus, dans la pratique, l'histoire démontre qu'en l'absence de tout contrôle international, le plébiscite, n'est trop souvent qu'un leurre.

1. — Plébiscite sous le contrôle de l'État annexant.

C'est le cas de la Révolution Française accueillant ou sollicitant les vœux de réunion.

Le 20 novembre 1790, l'Assemblée nationale qui n'avait pas osé voter l'annexion d'Avignon, décide d'envoyer des troupes dans cette ville. Jusqu'alors, « ce que l'Assemblée nationale appelle le vœu libre et solennel de la ville d'Avignon qui avant la Révolution comptait 30.000 habitants, dit une note du cardinal Rezzonico, ce n'était encore qu'une signature extorquée à environ 1.000 bourgeois, car tel est le nombre de ceux qui, avec une horde de brigands, étaient restés dans la ville depuis l'émigration de la noblesse ». Répondant à Menou qui tentait de démontrer à l'Assemblée le 21 mai 1791 la sincérité de la volonté des Avignonnais, Clermont-Tonnerre lui objecte qu'un vœu doit être libre, clair et suffisamment constaté. Or, prenant une à une chaque commune, il élève des doutes sur la véracité du scrutin; celui-ci fut certainement falsifié; à certains endroits, sur 269 votants, on trouve jusqu'à 43 fois le même nom. L'abbé Maury proteste également : « C'est tout donner à la force, dit-il c'est renouveler les exploits de Mandrin ». Cela n'empêcha pas l'Assemblée de motiver en ces termes le décret d'annexion : « Considérant que la majorité des communes et des citoyens a émis solennellement et librement son vœu pour la réunion d'Avignon et du Comtat Venaissin à l'empire française.... etc... ».

En Savoie, le vote paraît avoir été plus sincère; le pays était d'ailleurs provisoirement constitué en République indépendante; c'est l'Assemblée nationale des Allobroges qui avait dans sa deuxième séance vérifié elle-même le vote des communes apporté par leurs députés. Toutefois les élections à cette assemblée étaient dues à l'initiative des commissaires à l'armée des Alpes.

D'autre part, vingt jours avant le vote, Montesquiou demandait 19.000 hommes pour maintenir la Savoie; 4.000 devaient occuper Montmeillan, Chambéry et l'entrée des diverses vallées. C'était nécessaire « pour conserver, disait-il, au parti populaire, la prépondérance que nous lui désirons » (1).

(1) Johannet, *op. cit.*, page 109,

A Nice, des commissaires avaient été envoyés pour « travailler » le corps électoral. « Les mesures prises, dit Martens à la suite du décret, accélérèrent considérablement ce que l'on appelait l'émission libre de la volonté populaire ».

En Belgique « tout l'art des agents du pouvoir exécutif s'employa à empêcher les Belges de former un foyer de révolte. Les instructions du conseil prescrivaient à ces agents de municipaliser les villes et les districts, non d'organiser et de constituer un Etat; ils devaient ensuite « appuyer, encourager, faciliter » dans cette nation éparpillée et disloquée des votes fragmentaires de réunion » (1).

Les commissaires eurent soin d'échelonner partout les élections afin d'y faire intervenir la force armée qui était leur principal moyen de persuasion.

A Mons, les électeurs se réunirent le 11 février; il fallut cependant que la troupe intervint pour expulser les opposants de l'Assemblée électorale. Cela fait, le commandant militaire qui présidait invita ceux qui souhaitaient la réunion à passer à sa droite, ceux qui n'en voulaient pas, à passer à sa gauche, et la réunion fut déclarée à l'unanimité. Les mêmes mesures avec les mêmes effets se succédèrent à Bruxelles, à Bruges à Louvain, à Namur, à Ostende. Camus et Treilhard, qui parcouraient ce pays, écrivaient le 22 février : « à Courtrai l'esprit du pays n'est pas favorable à la république; Bruges redoute les assignats; Ostende, ville de commerce, est indifférente; Gand est plein d'ardeur et a illuminé après le vote de réunion; dans le Tournaisis règne une inertie coexpectante et taciturne. On regrette peut-être le passé; on espère mieux de l'avenir; on n'aime pas le présent; dans la Flandre, la langue oppose de sérieuses difficultés au progrès des idées démocratiques, surtout lorsqu'il s'agit d'émouvoir des esprits pesants, et qui, partie par habitude, partie par incertitude, affectent de ne vouloir pas délibérer sans agir.... Les avantages, concluaient les représentants, que ce peuple trouve à la révolution par la suppression des impôts, contrebalancent les difficultés. C'est le levier dont on peut se servir pour soulever la masse des villes et des campagnes » (2).

(1) A. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, tome III, p. 285,

(2) A. Sorel, *ibid.*

Sur la rive gauche du Rhin, des vœux préparatoires émis selon le décret du 19 novembre, avaient eu lieu les 18 et 19 décembre dans une partie du pays. De Spire jusqu'à Brugen, rapporte Forster, tous les suffrages se sont prononcés unanimement pour l'acceptation de la République française et pour la réunion à la France. Mais depuis lors les Prussiens avaient avancé. Les Français s'étaient repliés devant eux. Les populations déjà fort tièdes auparavant ne songeaient plus qu'à se dérober aux instances des Français afin de pouvoir échapper aux châtimens des Prussiens.

Le serment était la condition préalable des élections. La difficulté de l'obtenir retardait la convocation des assemblées primaires, et dans les derniers jours de février, le décret du 31 janvier n'avait encore reçu aucun commencement d'exécution.

Les élections eurent lieu le 24 février dans les églises. A Mayence, tous les hommes âgés de 21 ans étaient convoqués.

Il s'en présenta 260. Tous les moyens de persuasion employés ne réussirent qu'à en pousser le chiffre jusqu'à 345. Il en fut à peu près de même dans les autres pays occupés, « malgré les adjurations des propagandistes, les promenades de canons, les janissaires, les expulsions, les arrestations mêmes, et tous les procédés du prosélytisme militaire. A Worms il vint 250 électeurs, à Spire 479 » (1).

Les plébiscites italiens présentent les mêmes caractères que ceux de la Révolution. Partout où la volonté des populations était douteuse, le gouvernement sarde s'évertua à la rendre favorable. Nous avons étudié les procédés qui furent employés à cet effet à propos de la démonstration historique du rôle du plébiscite dans la politique de Cavour.

Ces plébiscites eurent lieu, en réalité, en dehors du Droit International ; ils marquèrent les étapes de la formation d'un État nouveau.

Même le plébiscite, qui est consacré par un traité entre deux États, s'il est soumis au contrôle de l'État annexant, perd en réalité toute valeur juridique. Ce n'est plus qu'une comédie. L'État cédant pourra toujours trouver d'excellentes raisons de ne pas s'incliner devant ses résultats.

(1) A. Sorel, *op. cit.*, tome III.

Pour l'élaboration du protocole prévu par le traité d'Ancon, la première question que posa le ministre plénipotentiaire chilien fut précisément celle-ci : qui présidera au vote ? Le Pérou soutenait que le plébiscite devait être fait sous son autorité, comme étant celle du souverain légitime et direct des provinces occupées par le Chili. Le traité dit en effet : « le territoire de Tacna et d'Arica sera *possédé* par le Chili et soumis à la législation et aux autorités chiliennes. » Le Chili avait parfaitement raison de repousser cette prétention. Le traité continue en effet en ces termes : « Il en sera ainsi pendant le terme de 10 ans. A l'expiration de ce terme, un plébiscite décidera. » A ce moment la souveraineté de droit du Pérou cesse, pour faire place non pas à la souveraineté du peuple de Tacna et d'Arica, mais aux lois internationales qui fournissent les règles pratiques du plébiscite. Or la première qui s'impose n'est pas l'absence de tout contrôle, l'indépendance absolue des populations, mais ce n'est certainement pas non plus le contrôle d'un Etat qui peut être appelé à bénéficier de la souveraineté sur le territoire.

La Conférence de la paix a-t-elle violé cette règle, comme le prétend l'Allemagne, dans l'organisation du plébiscite d'Eupen et de Malmédy ?

« On s'est arrangé, dit à l'Assemblée nationale allemande, le socialiste majoritaire Murfeldt, à rendre tout à fait illusoire l'exercice du droit de libre disposition garanti par les alliés. »

Le Ministre des affaires étrangères, Dr Kœster, enchérit en ces termes : « Tout a été mis en œuvre par les Belges pour fausser le résultat du plébiscite et à toutes les réclamations de la population allemande et du gouvernement de Berlin, on a répondu en accumulant à Eupen et Malmédy des mitrailleuses. »

En terminant il déclare que le point que l'Allemagne est en droit de demander est que le plébiscite d'Eupen et de Malmédy ait lieu sous le contrôle de la Société des nations. « La conscience du monde civilisé tout entier devrait se soulever contre l'injustice qui se prépare à la frontière occidentale de l'Allemagne. »

Déjà, dans ses « Remarques », la délégation allemande avait soutenu que la consultation ne présentait aucune garantie de liberté et que la cession avait pour véritable motif la richesse

forestière d'Eupen dont il s'agissait de faire bénéficier la Belgique, en compensation, pour la destruction barbare de ses forêts par les armées allemandes. Pour assurer cette réparation, la Conférence aurait sacrifié les droits des populations.

La « Réponse » prétend que le traité prévoit la consultation des habitants, sous les auspices de la Société des Nations.

Art. 34. — « Il appartiendra au gouvernement belge de porter le résultat de cette consultation populaire à la connaissance de la Société des Nations, dont la Belgique s'engage à accepter la décision ».

Il est certain que ce plébiscite respecte la règle que le contrôle suprême doit être international. Mais en l'espèce, la Conférence aurait pu peut-être choisir comme agent d'exécution et mandataire de ce contrôle, un autre pouvoir que le gouvernement de l'Etat annexant.

2. — Plébiscite sous le contrôle de l'Etat cédant.

C'est le cas de la consultation des Bourguignons par François I^{er} après le traité de Madrid.

Dès qu'il eut décidé, dans un conseil à Cognacq d'opposer à Charles-Quint la volonté des Bourguignons, le roi mit tout en œuvre pour mettre cette volonté de son côté.

Il charge l'amiral Chabot de Brion de faire le nécessaire à ce sujet. En même temps, avant de porter le traité de paix à la connaissance de la Bourgogne, il confirme son autorité dans cette province. La mission secrète de Chabot de Brion c'est d'obtenir des Etats un vote d'opposition à la cession, sa mission publique, de convoquer les sujets pour le serment de fidélité, veiller à l'armement, espionner ceux dont les sentiments sont contraires au roi.

Ce n'est qu'après avoir fait à Dijon une entrée solennelle, avoir reçu le serment de fidélité; et mis le duché en état de défense, que Chabot appelle les Etats à se prononcer sur le transfert de la Bourgogne à Charles-Quint.

M. Hauser a démontré qu'à cette époque les sentiments des Bourguignons étaient en réalité très partagés entre l'Empereur et le Roi. Ce dernier voulut en réalité pour eux.

Une première consultation des principautés danubiennes avait eu lieu en 1857 sous le contrôle de la Turquie. Les émissaires turcs y avaient le 5 juillet entravé la libre expression du

vœu populaire ; Thouvenel fut chargé d'organiser de nouvelles élections et d'en assurer la sincérité. Elles eurent lieu le 19, 24 octobre 1857.

La conférence de Londres avait senti la nécessité d'écarter le contrôle de l'Etat cédant.

3. — Plébiscite sous le seul contrôle des autorités locales.

Ce fut le cas de la Savoie. Le 1^{er} avril 1860, une proclamation royale annonçait le vote et en même temps le rappel des fonctionnaires piémontais et leur remplacement par des « citoyens entourés de l'estime et de la considération générale ».

Quant aux troupes françaises qui avaient passé en revenant d'Italie, elles se retirèrent momentanément de la Savoie qui garda sa milice provinciale.

M. Grivaz s'attache à démontrer que le vote n'en fut pas moins truqué. Sans doute le roi de Sardaigne retira les fonctionnaires piémontais, mais il restait néanmoins le chef des fonctionnaires savoyards qui les remplacèrent. Or comme la volonté de la Savoie de redevenir française était douteuse, prétend M. Grivaz, et que Victor-Emmanuel avait le plus grand intérêt à ce que néanmoins la cession s'accomplît au profit de la France, il se servit des fonctionnaires savoyards pour solliciter les électeurs. Notre auteur cite à ce sujet une circulaire aux termes de laquelle l'inspecteur royal de l'enseignement primaire, fonctionnaire sarde, charge, par ordre, ses instituteurs de faire de la propagande annexionniste.

De même Cavour remplace un fonctionnaire savoyard dont les sentiments italophiles lui étaient connus, par un partisan de l'annexion à la France.

Il est difficile de suivre M. Grivaz jusqu'à cette conclusion qu'il en tire, que le vote de la Savoie fut influencé, mais il est certain que si aucun contrôle ne vient s'établir dans le pays, l'Etat cédant pourra y laisser en se retirant, toutes les organisations de propagande, et tous les agents officieux qu'il voudra.

4. — Plébiscite sous le contrôle du cessionnaire et du cédant.

Au cours des pourparlers qui, en mars 1894, furent entamés entre le Chili et le Pérou au sujet de l'organisation du plébiscite de Tacna-Arica, le ministre péruvien proposa de partager le territoire en deux zones, l'une contigue au Pérou, l'autre

contigue au Chili, chacun des deux pays procéderait à la votation dans sa zone respective.

De même à Klagenfurt (art. 50 du Traité de Paix avec l'Autriche) une commission est chargée d'y préparer le plébiscite et d'assurer l'administration impartiale du territoire. Toutefois le dernier est divisé en deux zones « la seconde sera occupée par les troupes autrichiennes, et administrée suivant les règles générales de la législation autrichienne » la première sera occupée par les troupes de l'Etat serbe, croate, slovène et administrée suivant les règles générales de la législation de cet Etat ».

N'y a-t-il pas, en vérité, dans une telle organisation, l'idée d'une transaction relativement au territoire en litige, sur le principe d'un partage égal des sacrifices à consentir ?

Toutefois, il convient de remarquer que ce régime n'est que provisoire, et que le traité prévoit l'organisation d'une gendarmerie locale à Klagenfurt.

5. — Plébiscite sous le contrôle des neutres.

Les plébiscites réclamés par la délégation hongroise auraient eu lieu sous le contrôle de commissions neutres assistées de garnisons fournies par des neutres et des délégués des gouvernements intéressés. En écartant le contrôle des principales puissances, la Hongrie refuse de leur reconnaître l'autorité internationale nécessaire pour présider au scrutin. Cette défiance vis à vis du pouvoir juridiquement le plus compétent, parce que représentant de la Société des Nations, s'explique par des raisons d'ordre immédiatement pratique. Sous l'œil des neutres, plus indifférents que soucieux de faire respecter la justice, le gouvernement hongrois aurait pu agir à son aise. « Nous ne vous cacherons pas notre conviction, dit-il aux Alliés, que le plébiscite nous conserverait notre ancien territoire ou à peu près ». C'est, qu'en effet, les Hongrois auraient été placés dans d'assez bonnes conditions pour pouvoir être à l'avance assurés du résultat.

Sous le contrôle d'un organe représentant la Société des Nations et agissant en son nom, aucun des inconvénients qui se révèlent pour chacun des contrôles envisagés ci-dessus n'est à craindre en principe et aucune objection valable ne peut être opposée par l'Etat qui perd le territoire, eu égard à des faits de contrainte.

Si les Etats n'ont pas investi une autorité issue de leur libre consentement, du soin de présider à l'ordre international, l'absence d'une telle autorité ne devra pas conduire à cette conclusion qu'il faut renoncer à tout plébiscite. Ce serait passer d'un extrême à l'autre. La justice internationale n'en existe pas moins, quoiqu'elle ne soit pas organisée positivement. « Dans le cas d'une guerre, les puissances neutres peuvent être arbitres; toute forme de violation de territoire deviendrait illégale, puisque la souveraineté d'une nation finit à ses limites internationales, une armée envahissante devient justiciable de la souveraineté internationale des neutres » (1).

Avec l'abandon de l'ancienne idée de la souveraineté des Etats, la neutralité n'a plus le même aspect négatif. Tout Etat devient directement intéressé au respect de l'ordre international; et a le devoir et le droit d'exiger ce respect. Chaque nation n'est pas le seul juge de son devoir international. Elle n'a pas le droit de se forger une morale autonome. Pour le contrôle du plébiscite, les Etats intéressés devront, donc, en l'absence d'une Société des Nations, recourir aux bons offices des tiers, qui, désintéressés en principe, ne seront pas soupçonnés d'être animés d'un autre souci que de l'application exacte des règles du droit des gens.

§ 2. — *Rôle du Contrôle International.*

L'autorité internationale devra vérifier le protocole d'organisation du plébiscite, s'il a pu être élaboré par les Etats en cause; elle aura toujours compétence pour le faire elle-même.

Toute l'organisation du plébiscite a pour but de faire connaître la volonté sincère des populations relativement à leur nationalité; ce qu'on demande aux électeurs, ce n'est pas leur point de vue sur une question d'actualité, la souveraineté qu'ils préfèrent au moment du scrutin; ce qui va se décider, et ce pourquoi on leur demande leur assentiment, c'est une attribution en principe définitive de leur pays à tel ou tel Etat. L'Etat ne repose pas sur un simple contrat résiliable à tout instant. Il apparaît au contraire comme une formation de

(1) Oscar Woodward Zeigler, *op. cit.*

l'histoire. C'est donc jusqu'à un certain point un fait naturel; le lien qui unit tous ses membres n'est pas seulement l'effet de la volonté pure et simple, mais la volonté sollicitée par la nature (1). L'appartenance à un Etat, est déterminée par les éléments eux-mêmes qui déterminent la nationalité, et dont le principal est sans doute la volonté, mais dans le sens que le passé, l'histoire, la culture, etc..., semblent indiquer. Sans doute, dans l'application du principe des nationalités, le plébiscite apparaît comme incapable d'être la traduction fidèle du caractère nationalitaire des habitants. Nous avons vu qu'il était nécessaire de recourir à des principes plus rigoureusement juridiques, pour justifier l'emploi du plébiscite. Mais on devra tenir compte du problème posé, et s'efforcer de réaliser, dans cet appel à la volonté actuelle, pour trancher une question qui ne l'est pas, les conditions les plus propres à écarter les influences présentes.

Ces conditions sont de deux sortes: les unes subjectives, se rapportent à la psychologie présente des populations. Elles consistent à écarter de l'esprit des électeurs toute influence immédiate qui les détournerait de la considération aussi large que possible du passé et de l'avenir. Les autres, objectives, consistent dans le sectionnement du corps électoral, l'attribution du droit de vote en vue d'assurer l'adaption pour ainsi dire externe du scrutin à son objet.

I. — Pour assurer l'indépendance de la consultation, il sera nécessaire d'écarter du scrutin les deux Etats en cause. D'ailleurs, du fait qu'il consent à ce qu'un plébiscite ait lieu, l'Etat cédant ne renonce-t-il pas implicitement à exercer effectivement sa souveraineté sur le territoire en question?

A un autre point de vue, ce n'est pas lui qui doit consulter la minorité dont ils s'agit, comprise dans ses frontières. Compétent pour présider à une consultation politique d'ordre interne, l'Etat ne l'est plus pour le cas dont nous nous occupons. François I^{er} envisageait la consultation de la Bourgogne dans le cadre national. C'était contraire au véritable caractère du plébiscite d'annexion. Ce qui le distingue de toute

(1) Gredt « pactum implicitum ad quod ordinat et inclinat ipsa natura ». (Elementa philosophiæ aristotelico-thomisticæ).

manifestation politique à l'intérieur des Etats, ce par quoi il est international, c'est sa qualité d'acte accompli en dehors des cadres étatiques, mais au contraire directement dans la société internationale.

Les habitants ne constituent pas, d'ailleurs de leur côté une communauté politique souveraine.

L'autorité internationale sera donc, dans cette vacance de la souveraineté, seule véritablement compétente pour poser la question aux votants.

Mais elle devra nécessairement assurer la gestion de cette souveraineté vacante.

La Conférence de la Paix a assuré cette tâche en faisant administrer les territoires à plébiscite par des commissions composées des délégués des grandes puissances et des neutres.

a) *Administration provisoire du territoire par la Commission Internationale.*

Sous la Révolution, les généraux avaient pour mission d'inviter les peuples à statuer en toute indépendance sur leur destinée. Ces derniers recevaient donc une pleine souveraineté. De même en 1866, Napoléon III, après avoir reçu la Vénétie de l'Autriche, l'avait « rendue à elle-même ». Elle était ainsi devenue une sorte de République indépendante.

D'après le traité d'Ancon, la souveraineté de droit restait au Pérou, jusqu'au plébiscite, mais en fait, le Chili exerçait une souveraineté positive, en qualité d'occupant.

Pour la Sarre, pendant la période de 15 ans prévue au Traité, la souveraineté est exercée par des délégués de la Société des Nations. Il ne s'agit pas en effet de régler une situation provisoire telle que celle dans laquelle se trouvent les autres territoires à plébiscite, à délai beaucoup plus rapproché ; on prévoit au contraire un régime politique spécial qui n'a rien de commun avec l'organisation immédiate d'un vote populaire.

En Haute-Silésie, en Prusse orientale, les pouvoirs de la commission sont strictement limités à leur objet, qui est d'assurer la sincérité et la liberté du vote.

Il s'agit, nous l'avons vu, d'une souveraineté vacante. Seulement, comme il est impossible que les habitants cessent d'être soumis à des lois dans leurs rapports de droit privé, on maintient, ce qui est la solution la plus simple, la législation en vigueur.

Mais ce qui prouve bien que la souveraineté de droit est supprimée, c'est que les lois promulguées par l'Etat cédant pendant la période plébiscitaire, ne sont pas applicables aux territoires en litige. Elles peuvent néanmoins être favorables aux intérêts des habitants. Or la Commission ne peut, en principe, exercer aucun pouvoir législatif; l'autorité internationale n'a aucune compétence pour suppléer aux Etats dans le gouvernement intérieur; faite pour présider aux relations interétatiques, elle n'a aucun pouvoir pour remplacer un Etat dans son cercle d'attributions propres; ceci ne se justifierait nullement en effet par le but pour lequel elle existe.

La Conférence de la Paix a adopté, quant aux lois nouvelles, une solution pratique qui paraît assez peu logique. Elle dispose qu'elles pourront être applicables aux territoires à plébiscite à condition d'être signifiées à la Commission qui appréciera souverainement si elle doit les enregistrer et les mettre en vigueur. Or, régulièrement, la souveraineté étatique étant vacante, aucun pouvoir législatif n'existe qui soit capable de donner naissance à des lois nouvelles. En réalité, on a pensé que ces lois pouvaient être utiles aux populations, et que les dispositions du Traité ne pouvaient conduire à les priver d'avantages qu'elles seraient en droit d'espérer de leur appartenance à une communauté politique. Comme l'Etat cédant pourrait se livrer à une législation de circonstances, propre à influencer sur le résultat du plébiscite, la Commission aura naturellement le droit, en vertu de son rôle qui est de garantir la sincérité du vote, d'examiner si les dispositions nouvelles ne procèdent pas de cet esprit.

Là où les difficultés prennent plus d'acuité, c'est sur la question de savoir quelle est cette législation qui reste en vigueur.

En Haute-Silésie, « la Commission jouira de tous les pouvoirs exercés par le gouvernement allemand ou le gouvernement prussien, sauf en matière de législation ou d'impôts. » Il semble qu'on veuille entendre par là uniquement les lois civiles et la législation fiscale. Pour les premières, comme elles sont surtout au fond la consécration positive des coutumes et n'intéressent que des intérêts privés, cette restriction, au point de vue de l'intérêt des populations, se comprend parfaite-

ment. En ce qui concerne les impôts, ils sont indispensables pour assurer la vie collective dans ces régions, et il ne saurait être question de créer tout un nouveau régime fiscal.

A propos de la Haute-Silésie, les Allemands ont élevé toute sorte de prétentions, en ce qui concerne les lois douanières et la réglementation du ravitaillement. Pour les douanes, ils ne veulent point admettre de frontière économique entre le « Reich » et cette province. Ils prétendent également que la Haute-Silésie doit être comprise dans l'organisation alimentaire du « Reich » et fournir sa part dans la répartition des vivres.

On a repoussé cette prétention. La Haute-Silésie, comme tous les autres territoires à plébiscite, est provisoirement en dehors de toute communauté politique, autre que la communauté internationale. Or une vie économique commune ne leur est pas interdite, évidemment, mais aucune organisation économique gouvernementale ne peut leur être appliquée.

Il restera dans la compétence de la Commission de pourvoir à la vie administrative de la contrée. Le Traité de Paix adopte à ce sujet différentes solutions.

Dans le Sleswig et dans la Prusse Orientale, il laisse subsister en principe la plupart des fonctionnaires allemands; tous ceux du moins qui ne représentent pas le pouvoir politique et doivent simplement assurer la gestion de divers services publics, tels que l'enseignement, la perception des impôts, les douanes, le domaine public, les chemins de fer, les postes, la justice. « La Commission, assistée éventuellement des forces nécessaires, aura un pouvoir général d'administration. Elle devra notamment pourvoir sans délai au remplacement des autorités allemandes évacuées et s'il y a lieu, donner elle-même l'ordre d'évacuation, et procéder au remplacement de telles autorités locales qu'il appartiendra ».

Dans la Haute-Silésie, parce que la Conférence avait primitivement songé à attribuer cette région à la Pologne, purement et simplement, il semble que pour cette raison, elle ait donné en vue du plébiscite, davantage de pouvoirs à la Commission, prévoyant d'ailleurs que l'acharnement des Allemands serait plus violent dans cette province.

« La Commission sera substituée au gouvernement de la

Province ou de la régence (Regierunsbezirk). Il sera de la compétence de la Commission d'interpréter elle-même les pouvoirs qui lui seront conférés par les présentes dispositions et de déterminer dans quelle mesure elle exercera ces pouvoirs, et dans quelle mesure ceux-ci seront laissés aux mains des autorités existantes ».

Il est sous-entendu que le but de la Commission étant d'assurer la liberté, la sincérité et le secret du vote, elle ne doit s'inspirer que de cette raison de son existence pour apprécier sa compétence. La différence entre la Haute-Silésie et la Prusse orientale ne réside pas dans le principe lui-même, mais dans l'application ; la Commission, dans les deux cas, ne jouit pas d'une véritable souveraineté étatique. Ici on prévoit sur une plus large échelle l'évacuation des fonctionnaires allemands en exercice, qui dans les autres régions où ils restent ne doivent agir que pour des services publics. Tandis qu'en Prusse orientale on a cherché une solution plus économique en se contentant, pour assurer la vie administrative indispensable, de se servir des autorités existantes, en Haute-Silésie, on crée un personnel nouveau.

D'autre part, dans cette même région, la Commission s'est reconnue le droit de rendre un certain nombre de décrets pour exécuter la mission qu'elle a reçue par le Traité de Versailles, conformément à l'interprétation des juristes de la Conférence de la Paix.

Mais des excitations sont venues de Breslau et de Berlin par le canal de certains fonctionnaires allemands dont les intrigues ont été stimulées par le gouvernement de Berlin lui-même. Celui-ci, par une note communiquée à la presse a invité explicitement les magistrats de Haute-Silésie à résister aux décrets que la Commission a rendus. A la suite de ces appels à la révolte, une chambre du tribunal d'Oppeln n'a pas hésité à commettre un déni de justice ; elle a refusé d'appliquer à un inculpé le bénéfice d'un décret de suspension de peine que la Commission interalliée avait pris peu après son arrivée dans un esprit de générosité et de conciliation. Cette mesure bienveillante s'étendait aussi bien aux Allemands qui avaient été condamnés en raison de leur attitude vis-à-vis des troupes d'occupation interalliées, qu'aux Polo-

nais emprisonnés à la suite des troubles du mois d'août 1919.

En vertu du droit que lui reconnaît le Traité, de remettre à la disposition du gouvernement allemand les fonctionnaires du territoire, la Commission interalliée a expulsé le 15 mars 1920 le juge Heidenheim, qui s'était rendu coupable d'un déni de justice caractérisé (1).

Dans cette même région, une difficulté a surgi à propos de l'organisation judiciaire. La justice dans le territoire à plébiscite est rendue au nom de la Commission. Ce n'est pourtant pas elle qui est souveraine ; mais d'autre part, le peuple lui-même ne l'est pas non plus ; quant à l'Allemagne, elle a cessé de l'être (2). Comme il faut bien que la justice soit rendue et qu'elle le soit au nom de quelqu'un, comme on ne peut la rendre au nom de la souveraineté vacante, ni au nom de celle qui viendra plus tard, on s'est rabattu sur la Commission, qui, au nom de l'autorité internationale, est chargée d'assurer au pays une vie normale. Mais où la question devient très épineuse, c'est quand il s'agit de savoir où la justice doit être rendue en dernier ressort. Logiquement, à l'intérieur du cercle d'action de la Commission ; mais il faut alors y créer une Cour d'appel et une Cour de Cassation pour remplacer les Cours allemandes. N'est-ce pas porter atteinte à la « législation » allemande, l'organisation judiciaire étant prévue par des lois ?

On tombe ici sur un problème très ardu ; et la justice est une branche de l'Exécutif, il est évident qu'il rentre dans les pouvoirs d'administration de la Commission de l'organiser comme il lui plaît ; mais si elle est un troisième pouvoir, à côté de l'Exé-

(1) *Le Temps*, 20 mai 1920.

(2) Dans l'occupation, au cours d'une guerre, on reconnaît que la souveraineté de droit est maintenue au profit de l'Etat envahi précisément par ce fait que la justice est rendue en son nom.

On se souvient des décisions de Nancy (J. Of. du 21 septembre 1870), Versailles, Laon, par lesquelles les magistrats français protestèrent contre les prétentions allemandes de faire rendre les jugements par les tribunaux français au nom des puissances allemandes occupant l'Alsace-Lorraine.

Dans les territoires à plébiscite l'Allemagne perd donc la souveraineté de droit, puisque ses magistrats ne rendent plus la justice en son nom.

Dans le pays occupé, les juges peuvent logiquement appliquer les lois nouvelles promulguées pendant la période d'occupation ; dans le territoire à plébiscite, ces lois n'ont de valeur que si elles sont en quelque sorte adoptées et promulguées à nouveau par la Commission.

culif, et du Législatif, les lois qui l'organisent ne peuvent être modifiées par cette commission qui ne fait que gérer une souveraineté vacante et ne peut, en principe, faire aucun acte dépassant le simple pouvoir d'un administrateur. Pratiquement, il est pourtant intéressant pour la liberté du vote que les plaideurs du territoire à plébiscite ne tombent pas sous la coupe de juges allemands. Aussi, la Commission de la Haute-Silésie a-t-elle interprété sa compétence eu égard à cette considération pratique; elle a créé, malgré les protestations allemandes, une Cour de Cassation et une Cour d'Appel en Haute-Silésie (1).

D'ailleurs la Commission de la Haute-Silésie peut justement prétendre que les lois qui intéressent l'organisation judiciaire ne présentent pas le même caractère que les lois civiles, et, sans toucher à l'indépendance du pouvoir judiciaire, administrativement, un gouvernement peut assurer l'exercice de la justice comme il lui plaît. Ces lois, qui dans leur forme paraissent rentrer dans la catégorie législative, sont en réalité des actes administratifs. La forme des lois ne peut être un obstacle juridique aux pouvoirs de la Commission. L'Allemagne a également prétendu que la réglementation par ordonnance, présentant dans le Reich le même caractère que les lois, était intangible. La Commission ne peut tenir compte des particularités du Droit public allemand; malgré l'aspect formel des choses, elle ne doit s'en rapporter qu'au fond.

Beaucoup d'autres questions peuvent se poser à propos de la compétence de la Commission qu'il n'est guère possible de déduire d'un exposé théorique. On a eu pratiquement à se demander qui assurerait la protection diplomatique et consulaire des ressortissants des territoires à plébiscite.

La Conférence des Ambassadeurs, le 7 mars 1920, a décidé que cette protection incomberait, pour chaque territoire, à la puissance dont le représentant préside la Commission chargée d'administrer le pays et de contrôler le vote. Pour les habitants ayant le droit de vote, comme pour les autres, il est certain que

(1) D'ailleurs, le 9 janvier 1920, le représentant du gouvernement allemand à Paris, M. Von Simson a signé des dispositions qui stipulent expressément que « toute relation des services judiciaires de Haute-Silésie avec l'Allemagne et la Prusse sera suspendue dès la prise de pouvoirs de la Commission interalliée. »

Ce qui n'a pas empêché les magistrats de Haute-Silésie de se mettre en grève.

l'Allemagne, en perdant la souveraineté de droit, perd également cette fonction, mais la Société des Nations n'a pas un corps diplomatique qui puisse l'assumer ; c'est pourquoi elle délègue à sa place un Etat quelconque. Tous les habitants du territoire à plébiscite deviennent en effet ses sujets. Mais dans un Etat, il n'y a que les nationaux qui aient droit à la protection diplomatique. Quels sont les nationaux d'un territoire à plébiscite ? Ceux qui votent ? Les règles d'attribution du vote ne sont pas forcément les mêmes que celles qui sont généralement en usage pour déterminer la nationalité. La Conférence des Ambassadeurs pour la Haute Silésie a compris dans les ressortissants du territoire à plébiscite, non seulement les votants, mais aussi les Allemands qui en sont originaires et n'ont pas le droit de vote.

La Commission n'assure provisoirement dans le pays une vie publique normale que pour pouvoir en même temps préparer une consultation abstraite de toute influence immédiate. Son rôle essentiel est de veiller à ce qu'aucune bataille préalable ne se livre autour du scrutin. Elle devra donc surtout assurer le calme dans la période préparatoire et veiller à ce qu'aucune manœuvre ne vienne troubler les consciences :

Le moyen le plus immédiat pour arriver à cette fin sera de veiller d'abord à l'ordre politique. La police locale continuera évidemment à veiller sur les malfaiteurs, mais pour prévenir les émeutes ou la guerre civile, une force militaire impartiale sera nécessaire.

Le Traité de Paix avec le Reich met des troupes alliées à la disposition de la Commission en Prusse orientale, en Haute-Silésie, dans le Sleswig, à Teschen. Le Traité de Saint-Germain prévoit qu'une gendarmerie locale remplacera rapidement les détachements autrichiens et Yougo-Slaves, à Klagenfurt.

La Commission peut en outre prendre certaines mesures préventives pour empêcher toute tentative de contrainte. Nous avons vu qu'en Haute-Silésie, les fonctionnaires sont en principe remplacés. Partout ailleurs, la Commission est libre de décider l'évacuation de tels ou tels fonctionnaires pour prévenir toute pression.

Il rentre également dans le rôle de la Commission d'interdire toute propagande par des publications ou des discours. Le vote n'est pas une élection ordinaire, forcément précédée d'une

campagne ayant pour but de proposer des programmes et d'orienter les esprits sur les problèmes parfois complexes qui sont à l'ordre du jour. Ici le vote a lieu sur une question qui ne réclame aucun commentaire, à laquelle chaque électeur ne doit puiser de réponse qu'en lui-même.

C'est ainsi qu'au Sleswig, la Commission a interdit toute publication et tout discours. Elle a interdit également la participation des étrangers au pays, à une action électorale, sous peine de déportation, en vue de prévenir l'afflux des agitateurs professionnels d'Allemagne ou de Danemark.

C'est parce que le vote ne comporte aucune campagne préparatoire que les troupes britanniques à Flensburg jugèrent nécessaire d'expulser le maire qui usait de son autorité pour prêcher leur devoir aux futurs votants.

Le Traité de Paix du 28 juin dispose qu'en Haute-Silésie, la Commission pourra notamment prononcer l'expulsion de toute personne qui aura, d'une façon quelconque, tenté de fausser le résultat du plébiscite par des manœuvres de corruption ou d'intimidation. » Ce pouvoir s'applique même à des votants. Chacun ne doit s'inspirer que de son propre sentiment, et, contrairement à ce qui se passe dans une élection ordinaire, personne n'a le droit de chercher à orienter l'opinion publique.

Mais la commission ne pourra pas empêcher une contrainte indirecte, résultant des mesures prises ou annoncées par les Etats intéressés. L'Etat cédant ne pourra pas facilement agir par ce moyen sur une population qui voit la perspective de lui échapper définitivement. Toutefois, dans le Sleswig moyen, le gouvernement allemand, en menaçant de fermer les chantiers de constructions navales si Flensburg devenait danois, à empêcher des milliers de voix ouvrières de voter librement. D'autre part, si le résultat est douteux la crainte des représailles peut déterminer beaucoup de volontés hésitantes. A Flensburg, nombre d'habitants ont voté contre l'annexion au Danemark pour se couvrir contre des représailles, si leur ville, par imprévu, restait allemande.

Enfin dans une région proche de la frontière, comme c'est toujours le cas, la présence toute voisine de troupes menaçantes peut peser sur l'esprit des électeurs. La Commission peut, sans doute, signaler ce fait à l'autorité nationale dont

elle relève, pour que celle-ci fasse le nécessaire auprès de l'Etat intéressé. Dans le Sleswig, la deuxième zone, évacuée par les autorités allemandes, a servi de couverture à la parfaite liberté du vote en première zone ; mais la deuxième zone elle-même, large au plus d'une vingtaine de kilomètres, n'a pas joui de cet avantage, et l'Allemagne officielle, restée aux portes de Flensburg, a fait une pression inappréciable sur la ville.

On lit dans le *Temps* du 2 novembre 1919 :

« On mande de Copenhague, le 30 octobre, que les Allemands prennent, chaque jour, de nouvelles mesures militaires dans les districts limitrophes de la deuxième zone du Sleswig, où aura lieu le plébiscite. C'est ainsi que deux escadrons de husards ont été répartis ces jours-ci le long de la limite méridionale de cette zone, du golfe de Flensburg jusqu'à l'île de Føhr. Il est dit officiellement que cette mesure est prise pour empêcher que des transports de bestiaux et de blé n'aient lieu vers les districts soumis au plébiscite ; mais, d'autre part, on affirme que les Allemands désirent marquer, dès à présent, la limite de l'autorité internationale ».

« On se rappelle que l'évacuation par les autorités et les troupes allemandes d'une troisième zone du Sleswig, située au sud de la zone de Flensburg, avait été prescrite par la Conférence de la paix, mais que les stipulations dans ce sens, insérées dans le texte primitif du traité et maintenues par la réponse intéralliée du 16 juin, ne se trouvent pas dans le texte définitif de l'article 10 probablement à cause d'une simple erreur de rédaction (1). D'autre part, le conseil suprême conserve évidemment un droit de contrôle sur les agissements allemands dans les régions qui sont limitrophes aux territoires du plébiscite. Il n'est donc pas impossible que la question d'une évacuation allemande, portant au moins sur une partie de la troisième zone, soit posée de nouveau ».

Il se peut aussi que l'Etat pour lequel la population fait des vœux ne désire pas son annexion. Ce dernier ne peut pas décider des mesures politiques qui violent ouvertement la liberté de ses futurs sujets. La Société internationale serait en

(1) Les rédacteurs de la « Réponse » ne furent pas les mêmes que ceux du Traité de Paix.

droit d'intervenir. Mais il peut agir par des moyens détournés. Le ministère danois qui ne désirait pas, pour certaines raisons, que nous avons exposées, le retour à la patrie danoise de la deuxième zone du Sleswig et de la ville de Flensburg, commença par déclarer publiquement qu'il refuserait l'incorporation de cette ville au Danemark s'il y avait une majorité allemande, si faible soit elle, dans la cité, et même si les communes environnantes donnaient une forte majorité danoise.

De plus, il n'a pas réglé de suite la question du change du mark en couronne, laissant ainsi planer la perspective de la ruine ou d'une cruelle réduction de leur revenu sur beaucoup de gens de condition moyenne. Il l'a fait au dernier moment d'une manière qui fut fortement et publiquement blâmée par les Sleswigois. Le change du mark en couronnes devait se faire d'après une échelle décroissante, les petites fortunes être comptées au pair et le cours tomber graduellement à mesure que les sommes possédées croîtraient. Au-dessus d'un certain niveau, les capitaux seraient changés au cours du jour.

b) Le retard.

Il est certain que si l'on demande leur avis à des populations comprises dans un Etat que la guerre vient de ruiner, de gros intérêts économiques immédiats peuvent vicier leur volonté et l'entacher d'opportunisme. L'Allemagne a fait appel à cette idée pour résister à l'application du traité de paix.

Le 23 avril 1920, le ministre des affaires étrangères, Dr Koester, s'exprimait en ces termes : « Je déclare que le peuple allemand, et en particulier le peuple des frontières, ne pourra jamais reconnaître comme décision nationale les plébiscites imposés et leur résultat. Nous ne pouvons pas les reconnaître, puisque tous ces plébiscites ont lieu à un moment où notre pays est abattu moralement et politiquement » et parce que le point de vue économique dans les régions frontières provoque les conflits les plus graves et que des milliers d'hommes et de femmes sont inquiets de l'existence et du bien-être de leurs enfants ».

Après une guerre « consulter les populations du pays vaincu, dit Pradier-Fodéré, serait mettre leur patriotisme à une épreuve d'où résulterait le plus généralement la continuation de la lutte et une exaspération du régime de la force ».

Logiquement, pour parer à cet inconvénient, L. Gasselin, propose (1) de reporter la consultation à plus tard, lorsque les blessures causées par la guerre auront eu le temps de se cicatriser ».

La Conférence de la paix a fixé un certain délai après l'entrée en vigueur du traité de paix, pour quelques plébiscites prescrits. C'est ainsi qu'en Haute-Silésie : (Annexe § 4) « Le vote aura lieu à l'expiration d'un délai à fixer par les principales puissances alliées et associées, mais qui ne pourra être moindre de six mois, ni excéder dix-huit mois, à dater de l'entrée en fonction de la susdite Commission dans la zone ». A Klagenfurt, le plébiscite aura lieu dans la première zone et dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du présent traité.

Ces délais assez rapprochés ne semblent pas avoir pour but d'éviter les inconvénients que nous signalons ; d'aussi courts délais ne peuvent suffire à effacer le trouble causé par la guerre.

Dans la Sarre elle-même, est-ce bien ce souci qui a fait reporter à 15 ans, la consultation populaire ? Il semble que ce fut plutôt un expédient destiné à concilier le principe que l'on avait proclamé du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, avec la nécessité d'une réparation légitime à laquelle on ne pouvait satisfaire sans un transfert de territoire. Si la raison décisive de cette disposition avait été la sincérité du vote, pourquoi fixer un si long délai ? Il semble qu'une modification tellement prolongée de la situation politique d'un groupe d'individus devrait exiger précisément elle-même une consultation.

Lorsque des intérêts légitimes conduisent à sacrifier une minorité, toute combinaison qui tente de satisfaire quand même au principe de la consultation, ne peut guère être que boiteuse.

Néanmoins pour la Sarre les principes sont sauvegardés, et pendant ces 15 années la Société des Nations sera la seule autorité qui s'imposera aux populations.

A Tacna-Arica, pendant le délai de dix ans, prévu par le traité d'Ancon, l'occupation et l'administration du pays était confiée au Chili. C'était reconnaître en vérité à ce dernier le droit de tout tenter pour se ménager un vote favorable. N'était-ce pas d'ailleurs peut-être pour ce motif que le retard fut orga-

(1) La question du Sleswig-Holstein. Thèse Paris, 1909.

nisé? La population de Tacna-Arica, incontestablement péruvienne n'avait pas besoin qu'on lui laisse le temps de réfléchir; même après la défaite du Pérou, sa volonté nationale n'aurait sans doute pas manqué de fermeté.

En vérité, à la Conférence de la Paix, pour la Haute-Silésie et la Prusse Orientale, on a surtout voulu différer le vote, pour permettre à la Commission d'annihiler l'effet des manœuvres allemandes de la dernière heure, pour rétablir ainsi l'équilibre au profit de la Pologne, dans la mentalité de la population. En Prusse Orientale, la Commission, qui, des deux délais qu'elle avait à choisir, a pris le plus court, s'est montré moins soucieuse, peut-être, des intérêts polonais, que sa voisine de Haute-Silésie qui a pris le plus long (1).

Même dans les plébiscites les mieux ordonnés, le fait même du changement monte l'opinion publique dans les deux États et la portion de territoire, ce qui facilite les intrigues (2).

Il ne faut donc pas espérer rencontrer jamais une organisation de la consultation qui réalise une sincérité parfaite du scrutin. Cela tient à l'infirmité naturelle de toute psychologie populaire. Plus que l'individu, la foule se laisse dominer par les événements.

II. — Dans la partie objective de l'organisation du plébiscite on rencontre des problèmes très ardu : C'est d'abord la détermination de l'unité de vote.

(1) Au mois d'août 1919, trois correspondants du *Times*, du *Morning-Post* et du *New-York-Herald* concluaient ainsi un rapport sur la situation en Haute-Silésie : « Depuis la déclaration de l'état de siège en Haute-Silésie, en janvier dernier, une politique de provocation a été délibérément poursuivie à l'égard de la population ouvrière polonaise, dans le but de l'inciter à un soulèvement qui discréditerait les Polonais en tant que peuple, qui fournirait une excuse pour l'adoption de nouvelles mesures répressives, y compris la déportation de nombreux Polonais de cette région, et qui pousserait la Pologne à opérer une intervention non autorisée par les alliés;

Pour favoriser l'exécution de cette politique, tous les chefs polonais les plus influents de la Haute-Silésie furent arrêtés ou contraints de quitter le pays pour éviter l'arrestation;

Les gouvernements alliés, en ne mettant pas en vigueur les clauses du traité de Versailles relatives à la Haute-Silésie immédiatement après la signature du traité, ont aidé les Allemands dans cette affaire.

(2) David Star Jordan. *U. S. A. Rapport sur les différents points du programme minimum*, 1^{er} point.

a) *Sectionnement.*

Pourquoi la question du sectionnement électoral se pose-t-elle ici ?

Avec le principe de la souveraineté du groupe aucune organisation électorale ne doit être envisagée qui s'imposerait arbitrairement à la volonté populaire, seule souveraine. Le groupe comprend tout le territoire détaché de l'État ; de quel droit le diviserait-on en plusieurs collectivités distinctes ; le peuple seul doit décider de tout ce qui l'intéresse immédiatement.

Napoléon III au nom du principe de la souveraineté du peuple, laissa voter la Savoie en une seule unité ; Nice était distinguée dans le traité de cession lui-même. C'était un autre groupe détaché aussi de l'Italie. Déjà sous la Révolution Française, la Savoie avait voté comme une seule unité ; elle avait d'abord constitué une République des Allobroges puis envoyé des députés à la Convention.

Certaines communes n'avaient pas donné à leurs députés de mandat précis mais elles durent subir la loi de la majorité dans toute la Savoie considérée comme unité.

Cette application du principe de la souveraineté du peuple ne tient pas compte du fait suivant : Une portion d'État cédée peut contenir plusieurs nationalités plus ou moins nettement réparties sur le territoire. Si l'on reconnaît qu'un groupe détaché d'un État n'a des droits que comme portion de nation, il sera équitable de donner à chaque nationalité représentée, si elle n'est pas trop mêlée aux autres, dans tout le pays, le moyen de s'exprimer d'une façon autonome.

Le droit de manifester sa nationalité entraîne pour le peuple le droit de donner son avis sur l'attribution du territoire, non pas qu'il y ait un lien juridique de nature patrimoniale entre la population et le territoire, ou un droit de souveraineté, mais comme nous l'avons vu, il s'agit d'assurer à cette population le respect d'un intérêt légitime, de lui demander son assentiment à un changement politique qui l'intéresse immédiatement. Le sectionnement donnera satisfaction à la nationalité qui est en minorité, si elle occupe un district suffisamment délimité.

La Conférence de la paix s'est inspirée de cette idée ; mais des intérêts étatiques en ont peut-être obscurci chez elle la saine conception.

En effet les États en cause sont eux-mêmes très intéressés à cette question du sectionnement. Dans le Sleswig du Nord où le plébiscite du 10 février en une seule unité de vote, a donné 75,000 voix danoises et 25,000 voix allemandes, si les Allemands occupaient plus spécialement une portion du pays, ce qui eut autorisé une division de l'unité de vote, l'Allemagne aurait pu conserver cette portion. Le souci d'être plutôt favorable au Danemark n'a-t-il pas inspiré aussi la solution du Traité de paix ?

Dans la Prusse orientale, le vote par commune permettra peut-être au contraire la conseryation à l'Allemagne, d'une partie du pays (1). De même en Haute-Silésie.

A Teschen, la commission a érigé en circonscription chaque commune d'au moins 5,000 habitants. Les Tchèques peuvent espérer garder le district de Frydek où ils sont en majorité. A Orawa, ils peuvent également compter sur le sud du pays.

La délégation hongroise proposait que les villes situées sur la limite du territoire à plébiscite, ou à 20 kilomètrés au plus de cette limite formassent toujours un district plébiscitaire indépendant. Sous une souveraineté étrangère, une population opprimée voit d'abord ses villes envahies par les immigrés, et c'est toujours là qu'ils sont le plus nombreux. La Hongrie espérait peut-être ainsi avoir la majorité dans ces localités. La nécessité de ne pas séparer une ville de son hinterland, aurait sans doute créé de grandes difficultés à la commission de délimitation, et le gouvernement Hongrois n'aurait pas manqué d'en tirer parti.

C'est qu'en effet des nécessités géographiques s'imposent ; mais elles ne doivent pas être interprétées en vue de la satisfaction des intérêts Etatiques ; l'intérêt seul de la population en cause doit indiquer la solution. Dans le Sleswig du Nord, on eut peut-être désorganisé la vie économique du pays, en le divisant dans l'intérêt des 25,000 Allemands, aux dépens des 75,000 danois. De plus, comme un vote était prévu plus au sud, on pouvait prévoir que si le plébiscite y décidait le retour de

(1) La Commission, à cause d'une grande différence de superficie entre certaines communes, a opéré, en certains endroits, un sectionnement suivant les limites des « Gutsbezirk » (subdivisions de communes).

la région au Danemark, la circonscription électorale allemande du Nord se fut trouvée enclavée.

A Klagenfurt c'est sans doute la répartition des deux nationalités, Autrichienne et Yougo-Slave, qui a motivé la division en zones, mais c'est une nécessité géographique, l'impossibilité de créer une enclave autrichienne dans le territoire yougo-slave qui a obligé la conférence à refuser le droit de vote à la population de la deuxième zone, contigue à l'Autriche, si la première contigue à la Yougo-Slavie, se prononce pour la souveraineté autrichienne.

A Fiume, un plébiscite donnerait sans doute la ville elle-même à l'Italie; mais peut-on la séparer de son hinterland? Et si l'on ne faisait alors qu'une circonscription électorale — déjà son faubourg Susak est en majorité slave — Fiume serait probablement perdue pour l'Italie. La possession des comptoirs isolés se concevait aux temps lointains des colonies grecques ou phéniciennes, et encore en Afrique, aux débuts de la colonisation européenne; mais on ne saurait admettre, à l'heure actuelle, qu'une ville, qu'un port de mer soit séparé de sa banlieue et de tout l'arrière-pays dont il est le débouché naturel et forcé, par la barrière d'une frontière et par le cordon de la douane. La possession d'une cité entraîne nécessairement celle de son hinterland et vice versa (1).

La question du Banat de Temesvar est un exemple de populations mélangées dans une proportion variable sur un même territoire. Le système du bloc donne la majorité aux Roumains, tandis qu'en établissant la majorité par districts les Serbes sont en droit de revendiquer le district de Torontal. Quant à la Macédoine, le problème est encore plus complexe, tant par le caprice des amalgames que par la difficulté de discerner dans la zone mixte les éléments serbes et bulgares, qui ne sont pas toujours nettement différenciés. On pourrait en dire autant des Côtes de la mer Egée, où, sur certains points et à une certaine distance du rivage, les villages turcs alternent capricieusement avec les villages grecs. Dans le Sleswig moyen, on se rappelle que le mélange des populations allemandes et danoises avait causé beaucoup d'embarras à la Conférence de Londres en 1864. En

(1) *Europe Nouvelle*, 1919, Albert Dauzat.

se plaçant au point de vue de l'intérêt des populations et du respect de leur liberté, la Conférence de la Paix a trouvé la solution en organisant le vote par commune.

Il est presque impossible d'abandonner cette question du sectionnement électoral à la décision des Etats immédiatement intéressés. L'intérêt des populations elles-mêmes étant très probablement le moindre de leur souci, il est très douteux qu'ils arrivent à s'entendre. Comme les nécessités géographiques et économiques ne jouissent que très rarement d'une évidence indiscutable, elles peuvent ici servir à marquer les pires convoitises.

b) *L'Échelonnement du vote.*

Une autre disposition que l'on trouve dans les Traités de Paix de 1919, jointe à la division en plusieurs zones des territoires à plébiscite, c'est l'échelonnement dans le temps du vote dans ces différentes zones.

Sous la Révolution, les commissaires de la Convention employèrent ce procédé, notamment en Belgique, sans nul doute pour obtenir plus facilement un vote favorable. Le résultat du scrutin dans une commune influence les électeurs des communes voisines qui peuvent craindre la séparation.

A propos du plébiscite dans le Sleswig du nord, la *Taegliche Runschau*, dans un article du 31 janvier 1920, disait qu'une défaite allemande dans cette zone ne laisserait pas d'exercer une action déprimante sur les autres territoires soumis au plébiscite.

On peut négliger l'influence morale et lointaine que peut exercer sur la Haute-Silésie le vote du Sleswig. D'ailleurs la *Taegliche Runschau* définit exactement, pour sa plus grande justification, cette influence, même si elle était l'œuvre voulue de la Conférence, en écrivant qu'elle émanait de la valeur morale, ainsi donnée à l'Entente, par le résultat défavorable à l'Allemagne du premier plébiscite exécuté. Un tel aveu du journal germaniste est à retenir.

Mais l'échelonnement du vote dans le Sleswig lui-même est susceptible d'éveiller, chez les populations, des préoccupations d'ordre économique, nuisibles à la sincérité du scrutin, notamment la crainte de voir s'élever une frontière entre elles et des régions voisines et naître des difficultés nouvelles pour leurs

rapports commerciaux. On a pu remarquer, en fait, que les gens, dans les territoires à plébiscite, se décident pour la commune dont ils dépendent, par les sources, par les marchés, beaucoup plus que pour une nationalité.

Toutefois, l'échelonnement du vote était nécessaire dans la région de Klagenfurt, puisque l'attribution de la première zone y doit décider de celle de la deuxième, suivant que le vote y est favorable ou non à l'Autriche. Mais il a fallu évidemment, en adoptant ce procédé, trancher la difficulté qu'il soulève ; à savoir, quelle zone faire voter la première ? Ceci n'intéresse pas autant les populations que les Etats en cause, c'est pourquoi il est plus que jamais nécessaire d'en remettre la solution à une autorité internationale qui ne devra se prononcer qu'en faveur de l'intérêt le plus légitime.

c) L'attribution du droit de vote.

La doctrine de la Conférence de la paix a été très flottante à ce sujet. Il est nécessaire de recourir au principe même du plébiscite pour tenter d'arriver à une solution.

Mais une question préalable se pose : donnera-t-on directement aux électeurs le dernier mot, ou à des représentants issus du corps électoral ? François I^{er} ne consulta que les Etats de Bourgogne. Cette procédure rentrait dans les idées politiques et sociales de son temps. La nation était alors formée de trois classes distinctes ayant des droits différents. La notion du contrat social et du droit naturel n'avait pas encore produit son œuvre d'égénération des individus dans l'Etat. De plus, le duché de Bourgogne constituait dans une certaine mesure une entité politique ; ce n'était pas les Bourguignons qui étaient unis directement à François I^{er}, mais le duché ; la souveraineté de Bourgogne ne résidait pas dans le peuple, mais dans les « Corps de la Nation » issus de la féodalité.

Lorsque avec la Révolution, la théorie Roussienne de la souveraineté eût supprimé toutes les prérogatives féodales et mis tous les hommes sur le même rang, les vœux de réunion, expression de la volonté souveraine des peuples, furent soumis dans les assemblées révolutionnaires au crible de cette théorie.

On se rappelle que le plébiscite de la Savoie avait consisté en une élection au suffrage universel, par commune, d'une assemblée nationale des Allobroges, avec mandat de deman-

der la réunion à la France. Cette assemblée avait envoyé quatre députés porter ce vœu à la Convention.

Le 4 novembre 1792, alors que les députés Niçois portaient à l'assemblée le vœu de réunion de Nice, répondant à Lequinio qui demandait que l'on fasse immédiatement droit à ce vœu, Barrère s'exprimait ainsi : « Il est une observation que je crois digne de votre respect pour la souveraineté des peuples, c'est qu'avant de s'occuper de la réunion d'un peuple à un autre il est essentiel, il est nécessaire d'avoir son vœu expressément et librement émis. Or ce qu'on a lu à la tribune n'est que le vœu des députés des administrations provisoires de ce pays. Le souverain n'est que dans les assemblées primaires, et il est là. »

La Convention décida, sur l'instigation de Barrère, que les vœux d'incorporation, pour être valables, devraient être manifestes par le seul souverain, c'est-à-dire le peuple réuni dans ses assemblées primaires. »

Les députés de la Savoie s'étaient présentés à la barre de la Convention le 11 novembre. Malgré le principe posé par la Convention le 4 novembre, il ne semble pas que l'on ait recouru à un nouveau scrutin. Du moins, le rapport que Grégoire présente à l'assemblée le 24 novembre n'en fait pas mention.

Le 22 octobre avait eu lieu au sein de l'assemblée des Allobroges la vérification du vœu des communes, « il conste, dit Grégoire, que la demande de réunion, faite au nom de la nation savoisiennne est l'expression libre et solennelle de la presque totalité des communes ; elles déclarent par l'organe de leurs représentants qu'aucune violence, aucune influence étrangère n'a dirigé leur opinion, et dès lors le souverain a parlé. »

En 1860, pour la Savoie, le vote au suffrage universel ne fut pas dès le début dans les intentions des gouvernements (1). Tout d'abord le parti annexionniste proposait nettement d'abandonner la décision aux conseils provinciaux ou municipaux, et il semble bien que le gouvernement français était alors du même avis. Au dernier moment, M. de Cavour tenta de conserver Nice et à cet effet prétendit qu'il n'y aurait pas moyen d'y obtenir

(1) C'est sur une demande émanée des populations et présentée le 1^{er} avril à l'Empereur (Voir J. J. Rey, *Quelques mots sur la situation politique de la Savoie avant et après le traité du 24 mars 1860*, p. 6) que d'un commun accord les gouvernements adoptèrent le suffrage universel.

un vote favorable à l'annexion. Or, dit M. Chiala, M. de Talleyrand « ne l'entendait pas de cette oreille sachant que son gouvernement estimait suffisant le vote des conseils provinciaux. » A cette époque, nous avons vu que Napoléon III répugnait à l'emploi du principe de la souveraineté du peuple en matière internationale. Pourtant c'était une logique transposition de son propre principe de gouvernement interne. Il faut attribuer cette défaillance momentanée de sa politique, à des contingences diplomatiques qui le rendaient prudent. Mais pour la Vénétie, il n'hésitait plus à proclamer le principe dans le droit des gens, et n'était la résistance de l'Autriche, il l'eût fait insérer dans la Convention du 24 août 1866.

La question de savoir s'il vaut mieux consulter directement tous les habitants que leurs représentants accoutumés, ou des représentants spécialement élus par eux, fut donc tranchée par la Révolution et par Napoléon III, malgré quelques hésitations, en considération du principe de la souveraineté du peuple, dans le sens du vote direct des habitants.

La Révolution avait proclamé (Constit. du 5 fructidor an III, § 2) « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français ».

Robespierre disait à l'Assemblée Constituante le 22 octobre 1789 : « La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple ». « Tous les individus qui composent l'association, disait aussi Pétion, ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi ».

Robespierre, Pétion développaient ainsi la théorie du *Contrat social*. Or son auteur avait déclaré : « La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Les députés du peuple ne sont donc et ne peuvent être ses représentants, ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a point ratifiée est nulle... »

La doctrine napoléonienne de l'appel au peuple ou du plébiscite s'empare de cette conception du peuple souverain considéré comme étant au-dessus de toutes les organisations de la nation, et l'utilise pour faire consacrer directement un maître unique, le chef de l'Etat.

Or toute organisation du suffrage, qui fixerait des conditions à l'électorat, en à l'éligibilité, et qui obligerait le peuple à transmettre l'expression de sa volonté par l'intermédiaire de représentants, ne doit-elle pas être considérée comme une atteinte à cette souveraineté du peuple ?

La loi, avec la souveraineté du peuple, c'est l'expression de la volonté générale, et de sa nature, la volonté ne se délègue pas.

Nous avons vu que l'application de la doctrine du *Contrat social* et de la souveraineté du peuple ne pouvait donner une solution satisfaisante au cas d'un transfert de territoire, en ce qui concerne le droit de la population. Mais rien n'oblige à en conclure qu'il soit absolument impossible de consulter la population directement, et qu'il faille nécessairement ne se fier qu'à ses représentants.

En 1863, aux îles Ionniennes, les Anglais provoquèrent l'élection à un Parlement ad hoc, nommé en vertu d'un mandat en quelque sorte impératif, sur la question de savoir si oui ou non les îles seraient réunies à la Grèce.

Les habitants de l'île Maurice, colonie Anglaise, demandent en ce moment la rétrocession de l'île à la France. Un meeting a bien été autorisé le 3 mars 1919, par les autorités britanniques; mais il semble qu'il faille organiser une autre procédure pour que les désirs des Mauriciens soient écoutés de l'Angleterre. Ceux-ci ont demandé que leur Conseil législatif soit dissous, afin que la question de la rétrocession soit portée devant l'électorat.

La doctrine révolutionnaire de la souveraineté du peuple n'est pas une doctrine anglaise qui est au contraire très respectueuse de toutes les organisations nationales qui limitent toute souveraineté. En 1870, l'Assemblée Nationale, au nom du principe de la volonté générale, se reconnut le droit d'aliéner l'Alsace-Lorraine. A ce propos, les Anglais, que cet événement émut, formulèrent très nettement leur théorie propre, celle de l'unité nationale. Il ne s'agissait pas pour eux de proclamer le principe des nationalités, mais de protester contre le démembrement d'une nation déjà existante, la France (1).

Le principe des nationalités qui recherche dans la volonté le

(1) Frédéric Harrisson, *L'effacement de l'Angleterre*, Westminster Review, 1871.

critère décisif de l'allégeance, rejette toute représentation qui vicierait l'expression de cette volonté. En confiant aux populations elles-mêmes le soin de déterminer leur nationalité, on ne leur donne pas une tâche difficile à remplir. La question est assez simple pour que chaque individu puisse y répondre. Il est absolument inutile de compliquer l'opération, et c'est même dangereux, car un scrutin pour la nomination de député entraînerait forcément des luttes électorales et des manifestes de candidature, du plus funeste effet sur la véracité du vote.

Mais il ne faut pas conclure, comme l'exigerait le principe de la souveraineté du peuple, que le suffrage doit comprendre absolument tout le monde, et que toute organisation qui le limiterait, séparant le corps électoral du peuple, lèserait les droits de ce dernier.

Les habitants qui se trouvent sur le territoire, au moment de la séparation d'avec l'ancienne souveraineté, composent tous au même titre, ce groupe que l'on considère comme souverain parce que retombé dans l'état de nature.

Toute limitation du suffrage est injuste. En vain épilogue-t-on sur la nature juridique de cette souveraineté du groupe. Si elle est personnelle, elle ne s'exerce que sur la communauté qui habite la région, et ne doit être exercée que par elle. Si elle est territoriale, on peut peut-être écarter du scrutin les fonctionnaires de l'Etat cédant, qui n'habitent le territoire qu'en passant, mais qu'entend-on par Souveraineté territoriale? Il est certain que c'est une notion bien obscure.

En se plaçant à un autre point de vue, on peut arriver à une limitation du suffrage. C'est en ne considérant plus le groupe comme souverain, mais en invoquant seulement le droit acquis sur leur territoire par les habitants qui y vivent. Il faudrait alors restreindre la consultation à ceux qui sont reliés par un lien solide à la population considérée non plus seulement dans sa composition actuelle, mais dans la suite des générations, puisque ce droit sur le territoire n'est explicable que par la longue possession. Nous avons vu qu'il était nécessaire pour admettre cette thèse, de souscrire à l'hypothèse qui est à sa base, à savoir que l'ensemble des individus constitue une personnalité distincte de chacun d'eux et capable d'avoir des droits analogues à ceux des individus.

Alors que dans la théorie de la souveraineté du peuple, la personnalité résulte de tous les individus, ici, cette personnalité est soumise à certaines conditions pour naître. Cela est bien arbitraire. D'autre part pourquoi limiter la question au territoire ? La cession opère non seulement sur la terre, mais aussi et surtout sur les âmes.

Sans doute, ce qui intéresse les Etats en cause, c'est principalement l'extension de leurs frontières, signe matériel de la puissance et meilleure condition de la vie économique. Mais le territoire n'est qu'un élément matériel, une condition de vie externe ; la raison d'être de l'Etat, c'est la réalisation d'une vie nationale. Ce qu'il doit plus logiquement désirer, c'est les volontés mêmes.

La question posée aux votants dans le plébiscite international, c'est précisément celle de savoir quelle est la souveraineté qu'ils préfèrent ; mais on ne leur demande pas une préférence de pur caprice. Il faut qu'ils se décident raisonnablement et qu'ils choisissent suivant l'ordre naturel des choses qui s'impose à eux. Leur sentiment national devra être leur seul guide.

On n'interroge pas les habitants, en vertu de ce principe que la souveraineté doit être consentie, pour leur permettre, de donner leur assentiment à la cause même de la cession, ce qui ne les intéresse pas immédiatement, ni de définir leur nationalité, afin que l'on puisse faire application du principe des nationalités, ce qui n'est pas un principe juridique bien établi. On les interroge en réalité sur la question de savoir à quelle souveraineté il vaut mieux qu'ils soient rattachés, eux-mêmes et leur pays ; or cette décision importante, qui engage l'avenir, doit être inspirée par des motifs raisonnables, abstraction faite de toute considération actuelle, trop contingente.

Il faut donc obtenir, dans le vote, l'expression des aspirations nationales, mais seulement de celles qui peuvent considérer le territoire en question comme leur condition normale d'existence. Suivant la répartition de ces aspirations nationales, on distribuera non seulement les habitants mais le territoire entre les Etats en cause.

Ce principe décidera de l'attribution du droit de vote. Seulement il n'est pas de nature à fournir des règles précises. Tout ce que l'on peut conclure, c'est qu'il faudra écarter si possible

de la consultation, dans le cas d'une population qui fut opprimée, tous les éléments introduits par l'Etat oppresseur, en vue de dénationaliser le pays, ainsi que ses fonctionnaires, qu'aucun lien durable ne rattache au pays. Il faudra accorder, au contraire, le droit de vote à ceux que cet Etat aura pu expulser. D'une façon générale, il faudra admettre au scrutin tous ceux qui sont nés dans le pays, ou qui y résident depuis un certain temps, pour éviter l'introduction par l'Etat cédant, entre le projet de cession et le plébiscite, d'électeurs éphémères, destinés à créer une majorité factice.

Entre le Chili et le Pérou la question du droit de vote donna lieu à maintes discussions. Elle fournit au Chili un excellent moyen d'éluder le plébiscite.

Le Chili soutenait que tous les habitants quelconques péruviens, chiliens et étrangers devaient avoir droit au suffrage. Il invoquait à l'appui de cette théorie les précédents historiques. Ces précédents, la Révolution, les plébiscites italiens, la Savoie et Nice, dominés par le principe de la souveraineté du peuple, ne pouvaient que lui être favorables. Après avoir suggéré le partage du pays en deux zones, et dans chaque zone, l'attribution du droit de vote suivant les desiderata de chaque Etat, le Pérou propose d'admettre comme électeurs les péruviens mariés et majeurs de 21 ans, résidant actuellement dans les provinces de Tacna et d'Arica, et les Chiliens mariés ou majeurs de 21 ans, justifiant de deux ans de résidence continue et actuelle dans les mêmes provinces.

Le Chili donne sa doctrine du droit de vote dans une réponse à la note du Pérou que nous avons vu plus haut, publiée dans le *Figaro* du 19 janvier 1919 : « La guerre qui éclata il y a 40 ans, dit-il, entre le Chili d'une part, le Pérou et la Bolivie d'autre part, et se termina par le traité du 20 octobre 1883 rectifié le 28 mars 1884, a laissé subsister un malentendu auquel il importe au plus haut point de mettre un terme, dans l'intérêt respectif de ces trois Etats Sud-Américains. Ce malentendu a pour point de départ l'interprétation qu'il convenait de donner à la clause dudit Traité, d'après laquelle les départements de Tacna et Arica devaient rester sous la souveraineté du Chili pendant dix ans ; puis à l'expiration de cette période être définitivement incorporés soit au Pérou soit au

Chili à la suite d'un plébiscite dont un nouveau traité devait fixer les modalités. Le Chili, d'après les affirmations péruviennes, se serait refusé à l'exécution de ce plébiscite. Mais la vérité est que le Traité n'ayant pas fixé les conditions du plébiscite, il restait aux deux gouvernements à les déterminer d'un commun accord ».

« Or le Pérou a toujours prétendu qu'on fixât des conditions favorables à ses intérêts, par exemple en accordant le droit de vote aux citoyens péruviens ayant quitté le pays depuis de longues années ou auxquels il n'existerait aucune raison d'accorder ce droit. Mis en présence de semblables prétentions, le gouvernement chilien a refusé de les admettre et par contre a exigé que le droit de vote ne fut accordé qu'aux citoyens en faveur desquels pourrait être invoquée une raison plausible telle que la résidence dans les provinces en question, pendant un laps de temps déterminé, ou le fait d'y avoir des intérêts définis, d'y posséder un établissement. En interprétant ainsi la clause du plébiscite, le Chili prouve surabondamment qu'il ne cherche pas, comme le prétend le Pérou, à s'approprier de force les territoires de Tacna et d'Arica, mais qu'il veut simplement assurer l'exécution loyale et équitable du Traité.

Comme le Chili n'exerce, en vertu du traité d'Ancon, qu'un pouvoir de fait, la prétention du Pérou de faire voter des nationaux qui ont quitté le pays depuis longtemps n'apparaît pas tout à fait injustifiée. Si le délai de dix ans n'était prévu que pour permettre une consultation plus sincère, il fallait ne reconnaître le droit de voter qu'aux individus établis sur le territoire au moment du traité. Plus la date est éloignée, plus les difficultés augmentent ; en ce qui concerne les populations elles-mêmes, on ne peut les obliger à obéir aux décisions des survivants d'une génération antérieure.

D'ailleurs, en 1919, nous l'avons vu, le Pérou ne semble plus réclamer le plébiscite. La volonté des provinces opprimées ressort de leur résistance aux tentatives de dénationalisation ; leur sentiment national n'étant pas douteux, il n'y a pas à les consulter ; il parle seulement de restitution. Il était assez naturel que le Pérou montrât ainsi quelque méfiance à l'égard d'une institution internationale qui n'avait servi qu'à le duper.

La Conférence de la Paix n'a guère que deux principes ;

c'est d'abord qu'il ne faut pas faire voter tout le monde, mais seulement ceux qui ont par la naissance ou le domicile une attache sérieuse au pays, ceci pour éviter de la part des Etats intéressés des apports momentanés d'électeurs de circonstance; et ensuite d'écarter autant que possible les immigrés dans un territoire arraché autrefois du corps d'une nation, tout en permettant aux victimes du pouvoir oppresseur qui auraient pu fuir, de revenir voter.

Dans le Sleswig, elle n'a accordé le droit de vote qu'aux habitants nés dans la zone en question ou domiciliés avant le 1^{er} janvier 1900, ce qui indique que le scrutin en l'occurrence lui paraît basé sur une autre idée qu'un scrutin ordinaire, sur une question de politique intérieure.

Elle considère comme ayant une attache suffisamment sérieuse au pays, pour avoir le droit de vote, ceux qui ont été expulsés par les autorités allemandes sans y avoir gardé leur domicile. Elle suppose légitimement que ce sont de très bons Danois.

Mais elle n'a pas réussi à écarter les immigrés, grâce à la clause accordant le droit de vote à tous les gens nés en Sleswig avant 1900, quand bien même ils n'y étaient plus domiciliés. L'Allemagne a mobilisé l'abondante progéniture de fonctionnaires ecclésiastiques, civils et militaires, née en Sleswig moyen entre 1864 et 1900. » Elle a rassemblé ainsi près de 33,000 votants supplémentaires. A cet énorme renfort électoral n'ayant de commun avec l'antique Marche Danoise que le hasard de la naissance, le petit Danemark n'a pu opposer péniblement que 2.000 émigrés, exilés, authentiquement Sleswigois ceux-là par leurs parents et leurs grands parents. A Flensbourg 8.000 Allemands ramassés aux quatre coins du Reich, sont venus voter contre environ 1,500 vieux Flensbourgeois venus de Danemark. La ville véritable se départageait ainsi : 7,500 voix pour le Danemark, 19,000 pour l'Allemagne (1). »

A Eupen et Malmédy, les autorités belges n'admettent à la consultation que les habitants qui justifient d'une résidence de deux ans.

Dans la Sarre, le droit de vote appartiendra sans distinction

(1) *Europe nouvelle*, 10 avril 1920.

de sexe à toute personne âgée de plus de vingt ans, à la date du vote, habitant le territoire à la date de la signature du traité. En définitive une seule condition est exigée, être établi dans la Sarre en 1919; de sorte qu'un individu ayant quitté le pays depuis une quinzaine d'années pourra venir voter, même s'il a perdu toute attache avec le pays, même s'il n'y est pas né.

En Prusse orientale (voir page 120). En Haute-Silésie, il faut avoir 20 ans révolus au 1^{er} janvier de l'année dans laquelle aura lieu le plébiscite, être né dans la zone ou y avoir son domicile depuis une date à fixer par la Commission. De plus, le fait d'avoir été expulsé du pays par les autorités allemandes donne le droit de prendre part au scrutin. Enfin les personnes condamnées pour délit politique devront être mises à même d'exercer leur droit de vote.

A Teschen, la commission a statué le 31 mars 1920 sur l'attribution du droit de vote. Elle le décerne :

1° Aux habitants ayant accompli leur deuxième année le 1^{er} janvier 1919 et qui avaient, à la date du 1^{er} août 1914 leur domicile de droit établi dans la région plébiscitaire ;

2° A ceux qui par des liens durables sont rattachés au pays (1).

3° A ceux enfin qui ont été absents depuis le 1^{er} août 1914, mais qui servent dans quelque'une des armées alliées.

Les listes doivent être closes le 20 avril.

A Klängenfurt, le droit de suffrage sera accordé à toute personne sans distinction de sexe, satisfaisant aux conditions suivantes :

a) Avoir 20 ans révolus à la date du 1^{er} janvier 1920;

b) Avoir au 1^{er} janvier 1919 sa résidence habituelle dans la zone soumise au plébiscite ;

c) Etre né dans la dite zone ou y avoir, depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 1912 sa résidence habituelle ou l'indigénat (pertinenza).

Pour arriver à édicter avec quelque précision les règles de

(1) La Commission a cherché à écarter la population flottante des usines; la Pologne et la Tchéco-Slovaquie ne pourront plus songer à se créer une majorité factice en amenant des ouvriers temporaires dans la région industrielle de Teschen. Mais la commission n'a pas réservé le droit de vote aux propriétaires; elle entend par lien durable toute résidence suffisamment prolongée, même comme travailleur dans une usine.

l'attribution du droit de vote, il est nécessaire de posséder les résultats d'un certain nombre de plébiscites prévus, afin de pouvoir suivre l'application des premières règles établies, et savoir dans quel sens il convient de les réformer. Il est impossible en effet de déterminer à priori, en les déduisant du principe même du plébiscite, les détails de son application.

Enfin, en ce qui concerne le scrutin lui-même, le principe essentiel est qu'il doit être secret. Il est inutile de rappeler combien les plébiscites de la Révolution furent critiquables à ce sujet. Pour les détails, les commissions, dans les territoires à plébiscite des traités de paix de 1919, ont décidé que le vote aurait lieu par écrit, qu'il serait présidé par le chef de la municipalité locale, qui dépouille aussi le scrutin et rédige un procès-verbal. Le procès-verbal d'ensemble est rédigé par la Commission.

III. — Les recours.

Une dernière question qui se pose est celle du recours contre les opérations du vote. Il se peut que des irrégularités aient été commises, que des individus n'ayant pas la capacité électorale aient voté, que les opérations du scrutin n'aient pas été libres, sincères, qu'il y ait eu des faits de pression.

D'autre part les listes électorales peuvent être entachées d'erreurs.

Il faut qu'une autorité impartiale soit appelée à apprécier ces faits et leur influence sur la validité du plébiscite.

Si une commission déléguée par une autorité internationale préside aux opérations, elle aura naturellement la compétence nécessaire pour juger en premier ressort des questions contentieuses portées devant elle. Dans le Sleswig moyen la commission a jugé dans ce sens que, comme il y avait eu autant de torts du côté allemand que du côté danois, relativement au scrutin, il y avait lieu de valider simplement ce dernier, toutes les fautes disparaissant par compensation.

Mais la difficulté est de savoir à qui appartiendra le droit d'exercer le recours. On peut l'accorder à tout intéressé. Mais comment déterminer qui a intérêt dans tous les cas pour exercer le recours ?

D'autre part il semble que la capacité juridique pour intenter une action juridictionnelle dans le droit des gens, ne doive

appartenir qu'à une personnalité juridique internationale, à un Etat.

Toutefois, les habitants ont bien ici des intérêts propres dits distincts de ceux des Etats en cause. Comment les défendront-ils ?

Pour trancher cette question, il convient de se baser sur une certaine jurisprudence et de connaître les résultats d'un certain nombre de plébiscites. Toute construction *à priori* de cette théorie du recours serait bien fragile. Devant les commissions chargées de l'application du Traité de paix dans les territoires à plébiscite, en fait, comme il s'agit d'une juridiction gracieuse tout intéressé a pu faire entendre ses réclamations. Mais ces commissions devront-elles écouter toutes les pétitions sur toutes les modalités du vote ? Qui aura qualité pour protester contre le sectionnement ou la fixation de la date du plébiscite ou encore contre l'échelonnement du vote ? Les Etats en cause ont eu seuls jusqu'ici la parole ; mais ont-ils un intérêt légitime à faire valoir ? En réalité, les seuls intéressés dans toute l'organisation du plébiscite ne sont-ils pas les habitants du territoire ? Faudra-t-il organiser, parmi eux, pour leurs intérêts collectifs, une représentation ?

Dans l'application du Traité de Paix, à notre connaissance, les Commissions n'ont eu à statuer que sur des réclamations individuelles concernant l'attribution du droit de vote. Les questions intéressant l'ensemble de la population furent accaparées par les Etats en cause, et interprétés par ces derniers suivant leur propre intérêt. Ils ne les portèrent pas devant les Commissions, mais à la conférence des Ambassadeurs.

IV. — Le résultat du vote.

Dans l'étude du plébiscite à la Conférence de la Paix, nous avons vu comment le procédé ne tendant pas à l'expression d'une souveraineté propre de la population, mais à l'exercice d'une sorte de droit politique à propos d'un acte international, il appartenait, soit à la Société des Nations, soit aux principales puissances Alliées et Associées, de prononcer définitivement l'attribution de la région à tel ou tel Etat.

Cette solution est conforme à la conception théorique à laquelle nous avons abouti. La situation temporaire du territoire, créée par l'autorité internationale, ne peut cesser que de

la même manière par la volonté de cette autorité, et la souveraineté étatique qui lui succède commence à ce moment sans rétroactivité. Le vote ne possède lui-même aucune efficacité juridique immédiate dans le droit International. Il ne pourrait suffire à décider du transfert de territoire que si l'on reconnaissait à l'ensemble des habitants une certaine personnalité juridique dans le droit des gens. Comme il n'en est rien, mais qu'ils dépendent en vérité directement de l'autorité Internationale, c'est à celle-ci, qui ne se reconnaît le pouvoir de décider de leur sort qu'avec leur assentiment, qu'il appartenait d'exercer l'ultime souveraineté, d'ailleurs fondée sur la liberté des sujets.

Dans l'application technique de ce principe, il faudra nécessairement qu'une transmission des pouvoirs s'opère entre l'autorité Internationale et l'Etat qui acquiert le territoire. Mais l'autorité Internationale n'a jamais eu sur ce territoire une véritable souveraineté étatique. Son rôle est simplement de déterminer laquelle des souverainetés concurrentes doit s'appliquer et son représentant dans la zone du plébiscite, la Commission Internationale n'exerce que les fonctions d'un gérant, ne fait qu'administrer une souveraineté vacante.

D'après la Conférence de la Paix, ce caractère particulier de la transmission des territoires à plébiscite se remarque dans les solutions adoptées :

En Prusse Orientale, article 95. « Aussitôt (1) qu'une ligne frontière aura été fixée par les principales puissances alliées et associées, la Commission Internationale notifiera aux autorités administratives de la Prusse Orientale qu'elles ont à reprendre l'administration du territoire située au Nord de la ligne ainsi fixée, ce qu'elles devront faire dans le courant du mois qui suivra cette notification et de la manière prescrite par la Commission. »

C'est donc non pas à la souveraineté allemande, mais à son administration que la Commission transmet ses pouvoirs. Cette dernière n'exerce donc pas une pleine souveraineté. Toutefois, la souveraineté même de droit n'était pas restée à l'Allemagne,

(1) Les mêmes dispositions sont reproduites dans l'article 97 et pour la Haute-Silésie, dans l'Annexe § 6.

puisque la justice, pendant la période préparatoire au plébiscite n'était pas rendue en son nom, et les lois nouvellement promulguées par elle n'étaient pas applicables dans le territoire.

« Dans le même délai, et de la manière prescrite par la Commission, le Gouvernement polonais devra pourvoir à l'administration du territoire situé au sud de la ligne fixée. »

Dès que l'administration du pays aura été ainsi assurée respectivement par les autorités de la Prusse Orientale et de la Pologne, les pouvoirs de la Commission Internationale prendront fin. »

Cette Commission ne fait donc que transmettre des pouvoirs d'administration. C'est l'autorité internationale qui, de même, a seule qualité pour déterminer la répartition des souverainetés.

L'autorité internationale doit se conformer étroitement à la volonté populaire, du moment qu'elle a recouru au plébiscite elle en a pris l'engagement. Partout où le plébiscite a lieu par communes, il faut attendre qu'une frontière, tenant compte du vote et des nécessités géographiques et économiques aient été tracées, mais là où le vote a lieu en bloc, comme dans le Sleswig du nord et à Klagenfurt, il n'y a pas à fixer au préalable une ligne frontière, puisque c'est déjà fait, et les Etats en cause ont la faculté de rétablir ou d'établir leur autorité à titre définitif sur les territoires. Cependant, en fait, cela n'a pu avoir lieu pour le Sleswig avant que les principales puissances alliées et associées aient proclamé le résultat du scrutin.

Cette stipulation maintient le contrôle nécessaire ; de plus, elle marque que l'autorité suprême reste à l'organisme international qui a provoqué la consultation.

Cette dernière, ayant assumé la tâche de satisfaire avant tout l'intérêt des populations, ne doit pas les abandonner, après leur avoir reconnu le droit de se prononcer sur leur destinée, sans leur procurer la force nécessaire pour défendre leur liberté. C'est ainsi que dans le Sleswig moyen, il y a lieu d'envisager certaines mesures de protection en faveur des 15,000 Danois qui sont menacés des représailles allemandes. Le respect absolu de la volonté populaire se tournerait contre les populations elles-mêmes.

Ici, encore, plus que jamais, apparaît la nécessité de subor-

donner le plébiscite à une autorité internationale. En reconnaissant aux populations une souveraineté inconditionnée, on leur garantit bien mal le respect de la justice.

Toute l'histoire du plébiscite démontre que l'on n'a donné trop souvent à la volonté populaire une valeur aussi absolue, que parce que l'on savait le parti que l'on pouvait en tirer, et combien elle est maniable. Le respect du droit conduit, dans ce cas, trop facilement à en justifier les violations les plus flagrantes.

CONCLUSION

La technique du plébiscite international réclame impérieusement un contrôle qui ne représente pas des intérêts étatiques, mais qui soit assez impartial pour ne s'inspirer que de la justice internationale.

La théorie du plébiscite conduit en effet à cette conclusion que cette institution ne s'explique que comme moyen de garantir aux populations le respect de leur intérêt le plus important, en leur donnant le choix de la souveraineté chargée de pourvoir à leur existence nationale.

L'histoire du plébiscite nous l'a montré souvent au service des intérêts nationalistes, stratégiques ou même économiques des Etats, adoptant le déguisement d'un droit à reconnaître aux populations, pour sanctionner, au moyen d'un vote sollicité, les résultats de la conquête.

Lorsqu'en creusant la base, on voit s'évanouir le prétendu droit naturel des populations, il reste ce principe assez hypothétique que leur intérêt ne saurait être mieux apprécié que par les intéressés eux-mêmes.

Toutefois il est douteux que l'on arrive jamais à reconnaître que le sort d'une province n'intéresse absolument que ses habitants. D'ailleurs la formation historique des nations aboutit à une étroite indépendance entre les différentes parties des nations, de sorte qu'à ce point de vue, sous prétexte d'obtenir, plus de justice dans les règlements territoriaux, on est conduit à remettre entre les mains d'une petite minorité, la solution d'une question qui intéresse toute une nation.

Mais en réalité, il ne s'agit au fond que de l'attribution d'un

territoire à tel ou tel Etat, la nation peut garder sa vitalité et son extension sous différents pouvoirs politiques ; pour l'intégration à l'Etat, il semble que la population du territoire soit bien la seule intéressée ; pourtant sous cet angle, la question reste bien identique puisque l'on n'admet plus aujourd'hui que l'Etat puisse servir à autre chose qu'à personnifier une nation.

C'est pourquoi, en s'en remettant uniquement à la volonté des populations, on tente en vérité une reconstitution nationale. Il faudrait être sûr que c'est bien ainsi que se forment les nations. En ne consultant que la volonté présente, est-on bien sûr d'avoir l'expression de la vérité ? Car il ne s'agit pas tant ici d'un droit à satisfaire que d'une œuvre historique à reprendre et à laver de taches accidentelles dues aux abus de la force.

Une autorité nationale absolument impartiale paraît seule capable d'organiser le vote pour qu'il soit le plus possible l'expression de la volonté historique.

Mais, même avec le secours d'une autorité internationale, arrive-t-on à la réalisation pratique de cet idéal ?

Le traité de paix avec la Turquie vient de consacrer une nouvelle application possible du plébiscite à Smyrne. Ce plébiscite, facultatif pour le Conseil exécutif de la Société des Nations, n'aurait lieu que dans cinq ans. S'inspire-t-on du souci très légitime de laisser les populations réfléchir et s'orienter dans le recueillage ? Pourquoi, tout en organisant dans ce pays un Parlement local, ce qui semble donner satisfaction à cette idée, confier l'administration du territoire à la Grèce ? N'est-ce pas autoriser cet Etat, immédiatement intéressé à l'annexion, à la préparer dans l'esprit des habitants de Smyrne ?

L'expérience du Sleswig n'est-elle pas aussi un peu décevante. Est-on arrivé à donner vraiment satisfaction à cette province ?

Les intérêts des gouvernements actuels, tant danois qu'allemands n'ont-ils pas été les premiers servis, sans même que la conférence de la paix en ait peut-être eu conscience ?

D'ailleurs les populations elles-mêmes qu'on consulte désirent-elles cette manifestation ? Il semble que l'on cherche surtout à satisfaire l'opinion publique.

Néanmoins, malgré le doute, injustifié peut-être, qui semble être l'inévitable conclusion de l'analyse critique, il est impos-

sible de ne pas découvrir dans le plébiscite international une nouvelle confirmation de cette vérité fondamentale que l'autorité est nécessaire, mais qu'elle doit être consentie, dans l'état actuel du monde civilisé.

Mais, d'autre part, l'étude de cette institution doit enregistrer l'échec de cet idéal qui rêve de supprimer l'histoire et peut-être aussi la guerre par une organisation rationnelle du monde sur la base de la volonté libre. Cette volonté est trop changeante. Des lois s'imposent à elle ; en attendant de les connaître, et de les démontrer aux nations, pour les convaincre qu'elles y trouveront leurs meilleures conditions d'existence, il convient de se souvenir de leur existence probable et de ne donner à personne des droits trop absolus.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et approuvé :

Le Président,

A. DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPEL.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.....	1
 1^{re} PARTIE. — Histoire du Plébiscite International.	
CHAPITRE I. — Avant la Révolution Française.....	1
§ 1, L'antiquité, p. 1. — § 2, La féodalité, p. 4. — § 3, Le Plébiscite Bourguignon, p. 14. — § 4, La monarchie absolue, Les fondateurs du droit des gens, p. 21.	
CHAPITRE II. — La Révolution.....	29
§ 1, Les objections à la réunion d'Avignon et du Comtat Venaisin; Le droit de sécession, Conséquence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, p. 33. — § 2, Les réunions de la Savoie, de Nice et des provinces Rhénanes. L'ambition des généraux, les nécessités militaires, La République universelle, p. 40. — § 3, La guerre de conquête, p. 46. — § 4, L'ébauche d'un véritable plébiscite international, p. 50.	
CHAPITRE III. — Le xix ^e siècle.....	53
§ 1, Le dessein international de Napoléon III et le plébiscite, p. 57. — § 2, Le Congrès de Paris 1856, La question roumaine, p. 59. — § 3, 1859, Cavour, Les plébiscites italiens, p. 60. — § 4, 1860, Le plébiscite de la Savoie et de Nice, p. 68. — § 5, La Question des duchés à la Conférence de Londres, p. 73. — § 6, Les îles Ioniennes, p. 76. — § 7, La Convention de Gastein, 14 août 1865, Protestations de la France et de l'Angleterre, p. 76. — § 8, Paragraphe V du Traité de Prague, 23 août 1866, p. 77. — § 9, Le Plébiscite de Venise, p. 78. — § 10, Le Luxembourg et la Belgique, p. 80. — § 11, Le Plébiscite de Rome, p. 81. — § 12, Alsace-Lorraine, p. 81. — § 13, Le Plébiscite de l'île Saint-Barthélemy, p. 98. — § 14, Tacna-Arica, p. 100.	
CHAPITRE IV. — La Conférence de la Paix.....	104
§ 1, Période Plébiscitaire, Les remaniements territoriaux qui	

ont lieu sans plébiscite, p. 111. — 1° Alsace-Lorraine, p. 111.
— 2° Les Allemands de Bohême, p. 114. — Les consultations
populaires : 1° Eupen et Malmedy, p. 115. — 2° La Sarre, p. 117.
— Le Plébiscite proprement dit : 1° Prusse orientale, p. 119.
— 2° Haute-Silésie, p. 121. — 3° Sleswig, p. 123. — 4° Teschen,
p. 128. — § 2, Le déclin du plébiscite, p. 129. — Les plébiscites
spontanés. — 1° Les îles Aland. — 2° Le Vorarlberg. — 3° La
Bessarabie. — § 3, Conclusions.

II^e PARTIE. — Théorie et technique.

CHAPITRE I. — Théorie du plébiscite international.....	141
§ 1. — Le Droit naturel.....	141
§ 2. — Les droits des Nations.....	145
§ 3. — La théorie du plébiscite international.....	153
CHAPITRE II. — Technique.....	164
§ 1. — Nécessité d'un contrôle International.....	164
§ 2. — Rôle du contrôle International.....	172
CONCLUSION.....	205



